

REVISTA

ECONOMICUS

HETERODOXUS

Revista Economicus Heterodoxus

Programa de Economía

Año: 3

No. 2

Segundo Semestre 2014

ISSN: 2256-2508



Universidad
Piloto de Colombia
UN ESPACIO PARA LA EVOLUCIÓN

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

Presidente

José María Cifuentes Páez

Rectora

Patricia Piedrahíta Castillo

Director General de publicaciones

Rodrigo Lobo-Guerrero Sarmiento

Coordinador General de publicaciones

Diego Ramírez Bernal

Decano del programa de Economía

Juan Alejandro Barreto Tejada

REVISTA ECONOMICUS HETERODOXUS ©

La revista Economicus Heterodoxus es editada por el
Programa de Economía de la Universidad Piloto de Colombia

ISSN

2256-2508

Dirección General

Juan Alejandro Barreto T.

Editor

Julian Buchelli Hurtado

Universidad Piloto de Colombia /

Programa de Economía

Carrera 9 No. 45A - 44 Bogotá (Colombia)

Teléfono

(011-571) 332 2900, ext. 295

Correo electrónico

economicus-heterodoxus@unipiloto.edu.co

COMITÉ EDITORIAL

Editorial Board

Rodrigo Lobo Guerrero
Juan Alejandro Barreto T.
Miguel Ricardo Landinez
Astrid Caro Ramírez
Oscar Javier Martínez Herrera
Maria Ines Barbosa
Jaime Vergara Hincapie.
Flor María Rojas Beltrán

COMITÉ CIENTÍFICO

Scientific Board

Joaquín Flores Paredes
PhD en Economía Internacional y Desarrollo
Universidad Nacional Autónoma de México –
UNAM

Fernando Jordan Flórez
PhD en Sociología y PhD en Jurídica e Institu-
ciones Políticas de la Universidad Externado de
Colombia
Especialista en Telecomunicaciones de la Univer-
sidad Piloto de Colombia
Abogado de la Universidad de los Andes

Fernando Giraldo García
Pregrado en Ciencias Política de la Universitario
Iheal Paris III
PhD. En Ciencia Política de la Universite De
Paris Iii (Sorbonne-Nouvelle)
Magister en Ciencias Políticas Sociedades
Latinoamericanas de la Universite De Paris Ii

PARES EVALUADORES

Peer Reviewers

Melba Rubiano Briñez
Magister en Planeamiento Urbano y Regional del
Instituto de Pesquisa
Magister en Planeamiento Urbano y Regional de
la Universidad Federal de Río de Janeiro
Economista de la Universidad La Gran Colombia

Alvaro Andrés Vernazza Páez

PhD en Economía Universidad De La Coruña
-España
Maestría En Ciencias Económicas de la Universi-
dad Santo Tomás de Aquino
Maestría en Banca y finanzas de la Universidad
De La Coruña – España
Economista de la Universidad Santo Tomás

COLABORADORES PERMANENTES

Permanent Partners

Línea de investigación Economía, Poder y Territo-
rio, adscrita al grupo Gestión Urbana - GU.

DOCENTES

Teachers

Miguel Ricardo Landinez León
Flor María Rojas Beltrán
Oscar Javier Martínez Herrera
Astrid Caro Ramírez
Maria Ines Barbosa
Jaime Vergara Hincapie
Julian Buchelli Hurtado

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Design and Layout

Daniela Martínez Díaz
Departamento de Publicaciones y Comunicación,
Diseñadora Gráfica, UPC

CORRECCIÓN DE ESTILO Y TRADUCCIÓN

Proofreading and Translation

Camilo Cuellar

FOTO DE PORTADA

Ancient Garden por: Bill Davenport; publicado el
15 de Julio de 2006; recuperado el 25 de Marzo de
2015; Tomada de freeimages.

No.2

REVISTA ECONOMICA HETERODOXUS

Pag. 3

Cra. 9 No. 45 A 44
Dirección de investigaciones – Bogotá, Colombia
Código postal: 110311
Teléfonos: (011-571) 332 2900 Ext. 377



9 ARTÍCULOS

61 INSTRUCCIONES
PARA LOS AUTORES

6 EDITORIAL

TABLA DE CONTENIDO

Pág.	6	EDITORIAL
Pág.	9	ARTÍCULOS
Pág.	9	Entorno económico y empresarial: ¿evolución e incertidumbre? Juan Alejandro Barreto T.
Pág.	24	El problema territorial de lo rural en Colombia Jaime Vergara Hincapie
Pág.	38	Capital social colombiano entre 1991-2008 Julián Alberto Bucheli Hurtado
Pág.	61	INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Pág. 5

JUAN ALEJANDRO BARRETO T.*

El presente número de la revista *Economicus Heterodoxus* del programa de Economía de la Universidad Piloto de Colombia, presenta tres artículos que han sido preparados y postulados a la revista por connotados investigadores, sobre temas diversos que formulan reflexiones y análisis en torno a temas de gran impacto e interés con respecto a la dinámica del país y el contexto latinoamericano, con el propósito de participar en las discusiones académicas no solo en el aula de clase sino, lo más importante, por fuera de ella. De esta manera, se hace un aporte al conocimiento en el área

de estudio, para el camino que se allana para la economía en las regiones y el capital social en general.

En primer lugar, se presenta el tema del entorno económico y empresarial, evaluado desde la perspectiva de la estabilidad y el buen momento por el cual pasan los países de la región enfocado al caso colombiano, que muestra los niveles de crecimiento más plausibles de los últimos años. El rumbo de la economía marcado por el gobierno desde la reelección del actual presidente ha sido un buen augurio para la inversión extranjera, la acumulación de reservas internacionales y la estabilidad

en la tasa de interés. Las expectativas se centran ahora en el tema de los diálogos de paz que se adelantan con veeduría internacional en La Habana y que traen para los optimistas vientos de confianza y seguridad de los que se esperan obtener resultados favorables para la mejora en las condiciones de calidad de vida de las regiones y las personas en general.

Es así como el economista Jaime Vergara hace una síntesis crítica del problema territorial colombiano y analiza el papel que cumple la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que pese a su muy corta existencia, ya tiene una participación importante en temas como la conceptualización de la regionalización. Desde el grupo de investigación Gestión Urbana (GU), la UPRA explora y precisa algunas apreciaciones de expertos en conceptos como el problema en la distribución de la propiedad rural, los tipos de propiedad rural, la economía campesina y la seguridad alimentaria, mostrando al lector una imagen cierta y sin cortapisas que ayuda a entender la dinámica del campo, cuando el gobierno actual hace la apuesta de potenciar el sector agropecuario como motor de desarrollo para así solucionar de manera tangencial la brecha histórica que trae con dicho sector.

El economista y abogado Julian Bucheli, por su parte, aborda la temática del capital

social para un periodo de tiempo cercano a las últimas dos décadas. Sus planteamientos centrales hacen referencia a temas como la descentralización, en la cual se embarcó el Estado colombiano desde la Constitución Política de 1991. Ello ha traído importantes repercusiones en la forma de gestionar las regiones, de entender las dinámicas sociales y en cómo se comporta el capital social pese a las asimetrías que caracterizan al país, lo que constituye el propósito principal en sus reflexiones y análisis. En el mismo camino, trata temas neurálgicos relacionados con el capital social como el desarrollo económico y social, el Estado participativo, la acumulación del capital, la confianza no solo a escala social sino también a nivel institucional, el tema de la cooperación como estrategia de acción y, finalmente, la cultura ciudadana, todo escrito de una manera muy agradable y soportada con cifras y estadísticas que matizan la lectura y edifican el abordaje de un tema tan significativo para una sociedad en progreso.

Invitamos a toda la comunidad académica a vincularse con la revista *Economus Heterodoxus*, que como su nombre lo expresa, está abierta para todas las vertientes del pensamiento económico y social, siempre que los artículos tengan contexto, sean pertinentes y favorezcan el desarrollo de procesos investigativos adelantados por sus autores.

9

ENTORNO ECONÓMICO Y
EMPRESARIAL: ¿EVOLUCIÓN E
INCERTIDUMBRE?

38

CAPITAL SOCIAL COLOMBIANO
ENTRE 1991-2008

Pag. 8

24

EL PROBLEMA TERRITORIAL DE
LO RURAL EN COLOMBIA

9 ARTÍCULOS

ENTORNO ECONÓMICO Y EMPRESARIAL: ¿EVOLUCIÓN E INCERTIDUMBRE?

ECONOMIC AND BUSINESS ENVIRONMENT: EVOLUTION AND UNCERTAINTY?

JUAN ALEJANDRO BARRETO T. *

Un fanático es alguien que no puede cambiar de opinión y no quiere cambiar de tema.

W. Churchill

RESUMEN

Palabras Clave: perspectivas, coyuntura, desarrollo, planeación.

Son múltiples los eventos que parecen preocupar a los expertos en la dinámica económica a raíz de las importantes tasas de crecimiento económico alcanzadas en los últimos 5 años en Colombia, teniendo en consideración factores como la revaluación del dólar y la caída del precio del petróleo, que para el caso colombiano al-

canza su nivel más bajo de las últimas décadas. Esto obliga a pensar en nuevas medidas por parte del gobierno nacional que propenden por tener equilibrio presupuestal y fiscal como mecanismo de estabilización económica, lo que a su vez genera pesimismo entre los empresarios, en un momento crucial que exige a las locomotoras del desarrollo plena

* Economista. Magister en Finanzas y Sistemas. Profesor e Investigador a nivel de Pregrado y Postgrado; actualmente, Decano del Programa de Economía en la Universidad Piloto de Colombia. Autor de los libros: Gerencia del Talento Humano; Crisis Financiera Internacional y, Asociatividad: estrategia de desarrollo Nacional.

capacidad en temas como infraestructura. Se requiere por tanto evaluar acciones que permitan mitigar los problemas de hambre y miseria en algunas regiones del país, lo que implica la recuperación de la gobernabilidad y

pensar en recursos para atender el postconflicto que, para los optimistas, no se encuentra lejos, a juzgar por los avances del gobierno en el proceso de paz que adelanta con algunos grupos terroristas.

ABSTRACT

Key words: perspectives, economic situation, development, planning.

There are multiple events seem to concern by experts about the economic dynamics with significant rates of economic growth achieved during the last five years in Colombia. For example for the Colombian case, the revaluation of the dollar, decreasing in the oil, price which have achieved its lowest level during decades. It requires thinking about new measures by the national government, which tended to have budget and fiscal balance as a mechanism for economic stabilization, which in

turn generates pessimism among businesspersons, at a crucial moment that requires full capacity on issues such as infrastructure development locomotives. Either way, is required to assess actions that allow mitigating the problems of hunger and poverty in some regions of the country, which involves the recovery of governability and think of resources addressing the post-conflict, which, for optimists, is not fair to judge on the progress of the Government in the peace process moving forward with some terrorist groups.

CONTEXTO ECONÓMICO Y EMPRESARIAL

La libertad política es la condición previa del desarrollo económico y del cambio social

Jhon F. Kennedy

La economía colombiana goza de buena salud y gran estabilidad para la inversión extranjera, de acuerdo con la concepción de los expertos, como se pretende evidenciar en el presente contexto. El estimado de crecimiento para la región en el año 2014, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),¹ es del 1,1%, la cual se

convierte en una de las tasas más bajas en los últimos cinco años. Esto no parece tener buen pronóstico, por decir lo menos, para el mediano plazo, siendo Venezuela una de las naciones con una mayor contracción del producto interno bruto (PIB), cercana al 3%, como consecuencia de la crisis interna y la acomodación del sistema al que le apunta el gobierno de turno.

1. Tomado del periódico *El Universal* de Venezuela, diciembre 3 de 2014.

Sin embargo, Colombia se encuentra dentro de los panoramas más halagüeños dentro de la región, junto a otros países como Chile y Perú, alcanzando una tasa de crecimiento que de acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística, sobrepasa el 4% (DANE, 2014). A pesar de ello, no dejan de surgir preocupaciones que deben observarse con detenimiento y mantienen en vilo al Ministro de Hacienda y Crédito Público, por cuanto los escasos recursos enrarecen el panorama fiscal y obligan a hablar de una reforma tributaria que en el debate nacional se convierte en una trampa mortal para la inversión, la dinámica del comercio nacional e internacional, y generan gran incertidumbre porque obligan a buscar fuentes alternativas de ingresos frescos para compensar déficit cercanos a los \$ 10 billones de pesos que ponen en riesgo la estabilidad económica y financiera del mediano plazo, ya que la apuesta del gobierno nacional es mantener una gran dinámica en temas como la infraestructura, vivienda, transporte e inclusión social (DNP, 2014), que trae sin duda un rezago muy significativo, siendo la principal estrategia para el desarrollo, en el nuevo periodo del gobierno Santos.

En el reciente Congreso Ganadero realizado en la ciudad de Santa Marta, el Subdirector de Planeación Nacional, Luis Fernando Mejía, afirmó que la apuesta del gobierno central para el próximo cuatrienio es la inclusión productiva del campo en las zonas rurales, para mejorar la productividad y la competitividad agropecuaria, considerando sin duda que es una forma de saldar la deuda histórica que tienen los gobiernos con el campo, porque es allí donde se condensan los mayores niveles de pobreza y desigualdad, además de ser el mecanismo idóneo

para garantizar la paz y la estabilidad social, cuando se tienen grandes desafíos que han frenado la evolución y el desarrollo económico y social.

Lo anterior toma sentido en la medida en que se propenda por una verdadera política nacional y no intentos fallidos colmados de intereses particulares, que buscan la protección de sus fortunas sin importar los costos sociales del proceso. Es imposible alcanzar la paz sin abatir el hambre, según lo afirma José Graziano da Silva,² director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO), aludiendo a los 805 millones de personas que sufren de problemas crónicos en su alimentación, muy a pesar de los importantes logros que se tienen en torno a la política económica y social de la mayoría de las naciones.

Debe ser a través de estrategias consensuadas, financiadas y de mediano plazo como se puede revertir la situación, lo que al parecer comienza a tener sentido según lo indica el plan de desarrollo en construcción “Todos por un nuevo país”, que se encuentra a cargo de Simón Gaviria.³ Dicho espacio pretende mostrar la madurez y las apuestas hacia la transformación y el músculo de la economía en hora buena, con eventos puntuales como la disposición de 100.000 nuevas hectáreas sembradas en sistemas silvo-pastoriles, la rehabilitación del 40 % de las vías terciarias del país como estrategia para fomentar la comercialización de productos desde las fincas, el incremento del 39 % de los créditos para la dinámica del campo en condiciones favorables que viabilicen la producción campesina, además de un modelo de asistencia técnica efectivo y con cubrimiento nacional,

2. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Entrevista del Director General al periódico *El Economista* de México en su edición del 3 de diciembre del 2014.
3. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Simón Gaviria, Director a partir de agosto de 2014.

donde la prioridad sea el avance en las políticas fitosanitarias en los sistemas productivos que acerquen las regiones a los estándares internacionales, son algunas de las apuestas que contempla el ejercicio desde el ente de planeación nacional.

Vale la pena hacer bien la tarea, porque el sector pecuario, por ejemplo, representa el 40 % de la producción agrícola del país, de acuerdo con las cifras del DANE, lo que se convierte en un mecanismo asertivo en el camino de buscar que el campo sea en realidad una importante estrategia de desarrollo económico y social para que impulse la locomotora a la que le apuesta el presidente Santos desde hace ya cuatro años, según se evidencia en el plan de desarrollo “Prosperidad para Todos”. Dado que en el

momento la pérdida de liderazgo del sector agropecuario dentro de la actividad económica nacional se hace evidente, además de contar con una serie de hechos lamentables que le han llevado a tener menor participación y competitividad sin límites, hasta el punto que hoy alcanza un modesto 12 % dentro del sistema productivo nacional, siendo desplazado por el sector de los servicios, resulta evidente que en los últimos 30 años el país ha venido depredando el sector que le dio la expansión e impulsó el crecimiento del pasado.

A continuación se presentan los principales hechos y acontecimientos que se destacan en el concierto nacional e internacional que han afectado el desempeño de la actividad económica y social.

COYUNTURA ECONÓMICA NACIONAL

El éxito de una empresa es simplemente el reflejo de la actitud, grado de motivación y compromiso de las personas que la conforman

Camilo Cruz. Autor de La Vaca⁴

Inicialmente, se muestra en contexto que la economía a escala global se acomoda y no para de buscar un punto de equilibrio más allá de los acontecimientos que se destacan en las dos o tres últimas décadas, dentro de los cuales se pueden identificar, entre otros, los siguientes, que han cambiado el panorama global de manera irremediable: se generan procesos aperturistas a escala mundial, no siendo América Latina extraña a dicho fenómeno; el muro de Berlín se derrumba como símbolo de la hegemonía del modelo capitalista a fines de la década de los ochenta; se desmorona el frágil modelo socialista de inicios del siglo XX

por ser identificado como depredador a escala social del desarrollo económico y social; el bloque de países europeos le apuesta a un sistema monetario con una moneda única, distinta al dólar americano.

De otro modo, comienzan a sobresalir modelos de mercado que afloran en economías como las asiáticas, China e India en particular, que crecen por encima de los promedios de otros países; se hacen evidentes las fisuras del modelo capitalista en modelos económicos y financieros como el caso de Estados Unidos, que se muestra vulnerable a los embates internacionales; nacen alianzas, coaliciones, grupos y bloques de cooperación

4. Camilo Cruz, escritor colombiano con más de 30 libros y audiolibros en las áreas de desarrollo personal, la excelencia empresarial y el liderazgo, con obras destacadas como *La vaca*, galardonado como el mejor libro de desarrollo personal por Latino Book Award y el Business Book Award.

comercial y financiera, que propenden por la estabilidad de sus monedas. Todo ello denota sin duda que es poco probable que los fenómenos domésticos de las naciones no trasciendan al contexto global, y llama la atención para que diversos actores deban involucrarse en las soluciones como mecanismo de contrarrestar las crisis y los efectos particulares en sus países.

Coyuntura se convierte en una palabra de moda, que alude a los hechos y acontecimientos relevantes que se presentan en el contexto internacional, los cuales son materia de debate por incluir la pertinencia y los efectos de los mismos en torno a variables como la política, la economía, el comercio, los modelos financieros, las balanzas comerciales, la estabilidad monetaria y cambiaria, lo que impacta en el campo social y cultural, por lo que se debe tener especial cuidado con su determinación y evaluación. Por ello, se debe tener especial cuidado de sesgar las apreciaciones simplemente a lo abstracto o etéreo, porque se corre el riesgo de rayar en lo banal y no aportar en lo fundamental.

En primera instancia merece un comentario especial el tema de la corrupción, que sigue dando mucho material a los medios y a la justicia en general, porque los escándalos no se quedan exclusivamente en el tema de la contratación estatal que se ve manchada con contratos por fuera del marco legal y normativo, sino que ello afecta en buena medida la estabilidad jurídica, el nombre de la nación que se encuentra esperanzada en el flujo de la inversión extranjera para lograr las metas y propósitos que se han cimentado para los próximos años, dado que para el año 2013 ha alcanzado la no despreciable cifra de los \$ US 16.354 millones de dólares (PROEXPORT Colombia, 2014). La corrupción sigue llevando a los estrados judiciales a alcaldes, gobernadores, miembros de la fuerza pública, políticos “prominentes”, empresarios y dirigentes, que encuentran en los flagelos de

la delincuencia una alternativa válida para dar rienda suelta a sus expectativas y ambiciones, todo lo cual trae como resultado la descomposición social y mala prensa (como fuere el caso de tan sonado y desafortunado episodio que no termina del “cartel de la contratación”) de una nación con deseos de progreso, paz y estabilidad en todos los frentes, con impacto en la mejora de las condiciones de calidad de vida de sus gentes.

Por ello, es evidente la sensación de pérdida de hegemonía del Estado, producto del aumento de los niveles de homicidio y delincuencia en las principales ciudades, la inseguridad en todos los campos, el narcotráfico, las organizaciones delincuenciales, constituyendo una sociedad descompuesta, descalificada y con serios problemas para seguir adelante. Desde la perspectiva del escritor, la única opción es trabajar en forjar valores entre las personas que blinden al Estado y la sociedad en general del desconcierto, la desesperanza y el abatimiento, requiriendo conformar un nuevo orden social del cual debe ser consciente cada uno de los aquí representados. El mensaje está dirigido a cada lector de bien, a cada profesional que sueña con un mundo mejor, a cada empresario próspero que a pesar de sus limitaciones no cede a las pretensiones de los corruptos, a cada madre cabeza de hogar que cada día lucha por sacar adelante a sus hijos sin el apoyo de nadie diferente a sus convicciones, a los jóvenes que sueñan con despertar en una sociedad en paz que aún no conocen, a tantas personas que han dado su vida por construir un camino de reconciliación y prosperidad.

El segundo hecho para análisis y evaluación es el relativo al mercado laboral, que permite hacer la reflexión histórica que se enmarca en el progreso y el desarrollo de los países: ¿qué nación futurista podría presentar crecimiento económico sostenible, con niveles de desempleo relegados, como suele suceder en el país y sus regiones? (al momento se estima

que el 9.65 % de la fuerza productiva se encuentra desempleado al cierre del año 2013 (Banco de la República, 2014),⁵ las cifras preliminares del año en curso presentan una leve disminución).

Resulta obvio que para garantizar la evaluación y la prosperidad, se necesita que las empresas que deben crecer, tecnificarse y fortalecerse, generen fuentes de empleo digno y bien remunerado, para que las personas contratadas salgan a adquirir bienes y servicios para cubrir sus necesidades básicas, obligando a que el sector empresarial se fortalezca: ello trae el problema adicional de la informalidad laboral, que tanta pobreza puede estar “disfrazando” en el momento actual, siendo ella la responsable del rezago tecnológico y la falta de evolución institucional del país que se remonta a sus niveles de 30 años atrás, sin desconocer que ha tenido algunos elementos que resultan irreversibles, como el nivel sociocultural de las personas, y los avances propios de la ciencia y la tecnología que adquieren las empresas por la dinámica del mercado.

La estrategia para el tema está en la conformación de nichos de mercado y modelos que sean verdaderamente sólidos para garantizar la creatividad y la innovación en sus productos y servicios, con lo cual se pueden estructurar nuevas opciones, nuevas alternativas que sean capaces de crear puestos de trabajo antes que destruir los existentes, haciendo de la sociedad un marco de esperanza y progreso empresarial sin límites. El agro es uno de los mejores sectores de la actividad económica que debe ser liderado por el Estado, la clase empresarial y los políticos, para garantizar que fluyan los recursos necesarios.

Se puede alcanzar un mercado laboral de avanzada, en la medida en que no se

privilegien los sesgos de género, mientras se mantenga una mano firme contra las prácticas amañadas en la selección del talento humano que no privilegia los perfiles y las competencias de las personas, mientras se siga discriminando socialmente a las gentes por su religión, su color de piel, o su condición social, tarea que es difícil, pero se hace necesario contrarrestar y revertir sin demora.

Un hecho coyuntural que vale la pena analizar es lo que trae el periodo electoral para alcaldías, gobernaciones y autoridades locales, que se proyecta como complejo, dado que las regiones y departamentos se encuentran seriamente afectados por el cambio climático sin precedentes que ha azotado el país, dejando a su paso destrucción, dañificados y claras necesidades de reconvertir los planes y proyectos que se tenían como mecanismo de desarrollo. La infraestructura queda seriamente afectada y con ello, las prioridades cambian hasta el punto de que muchas empresas se han declarado incapaces de salir adelante, sin la intervención de los organismos del Estado que hacen lo que pueden, en procura de mitigar el hambre dejada por la furia de la naturaleza.

Para ello, se necesita la conformación de una verdadera política institucional que evite las presiones y las candidaturas de los grupos ilegales de cara al periodo electoral, fomentando la participación ciudadana y garantizando la transparencia en la selección de las personas capaces de afrontar las necesidades de las regiones y sus gentes. Lo anterior se puede alcanzar en la medida en que el Consejo Nacional Electoral y toda su estructura haga lo que tiene que hacer, para darle al mundo entero el mensaje de que en Colombia se ejerce el derecho al voto libre y soberano, soportado por

5. Encuesta Continua de Hogares, Departamento Nacional de Estadística (DANE), publicado en el Boletín de Indicadores Económicos del Banco de la República del 1 de diciembre 2014.

la transparencia y la capacidad de un pueblo para seleccionar de manera adecuada sus propios mandatarios (ello toma especial importancia ahora que desde La Habana se adelantan diálogos con los grupos insurgentes con veeduría internacional).

El tema de la estabilidad financiera y cambiaria parece ser un elemento que no se puede dejar pasar inadvertido en torno a la coyuntura económica y social, porque se ha caracterizado por el sesgo de la banca al momento de colocar los recursos crediticios, adicionalmente a los altos costos de las transacciones que realizan. Esto ha generado que el crédito en Colombia sea muy oneroso para los intereses de la nación, las empresas y sus gentes, lo que trae como consecuencia que se privilegie el desarrollo de los grandes emporios, al tiempo que se genere un efecto contrario en los negocios familiares, el crédito de vivienda de interés social, el desarrollo empresarial doméstico y todos los planes y proyectos que se impulsan.

De acuerdo con las cifras oficiales del Banco de la República (2014), la tasa de Depósito a Término Fijo mejor conocida como DTF que promedia la tasa de captación de los recursos del sistema de ahorros, bordea entre el 4 y 4.5 % para el presente año, lo que significa que, a pesar de que existe gran estabilidad en esta, la intermediación financiera, que es la diferencia entre la tasa de captación y la de colocación, hace que el crédito en Colombia se haga muy costoso y poco viable para los empresarios y particulares, siendo un reto para el gobierno garantizar su cobertura en adelante. Es importante reconocer que en un informe reciente, la Asobancaria manifiesta el aumento de la cobertura y la bancarización en Colombia, a pesar de

que los servicios financieros siguen siendo elitistas, mezquinos y cercanos solo a las personas, empresas y familias con ingresos altos, lo que se convierte en una trampa para el desarrollo económico y social y en una falacia para los estratos bajos de la sociedad que son mayoría.

Un aspecto que no se puede dejar por fuera y que resulta un factor positivo en perspectiva, es lo que concierne a la meta de inflación fijada por el Banco de la República en un rango establecido que fluctúa entre el 2 y el 4 %, con lo cual se pueden hacer cábalas para el mediano plazo a nivel empresarial y corporativo. De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia en donde se analizan los resultados obtenidos por los 10 bancos más importantes del país, el profesor Jairo Orlando Villabona Robayo⁶ afirma que la rentabilidad y concentración de recursos para el sector debido a los altos niveles de intermediación financiera, la escasa bancarización y la baja distribución del crédito en el país, traen como resultado que en la última década el patrimonio de dichas entidades creció un 377.1 % y las utilidades se vieron favorecidas en la no despreciable cifra del 1.035.9 %, lo que se convierte en un tema que obliga a la reflexión y análisis exhaustivo por parte de las autoridades financieras, el Banco de la República y los organismos de control, como es el caso de la Superintendencia Financiera.

Esto resulta congruente con los resultados que registró la prestigiosa agencia de noticias Reuters (2011), cuando destacó las utilidades de la banca en Colombia al cierre del año 2010. En este periodo, en términos netos se situó en los \$ 5.91 billones de pesos, con un crecimiento del 8.6 % con respecto al

año anterior. Para el año siguiente ya se sumaron poco más de \$ 8,5 billones de pesos según información de la Superfinanciera, tendencia que no ha cambiado de tendencia a partir de allí. Se refleja entonces una política en donde priman las utilidades y rendimientos en las operaciones de las entidades del sector financiero, antes que la concepción social de sus planes y programas para el beneficio de la comunidad como debiera ser.

Lo anterior evidencia la necesidad de impulsar una política pública de corte social que haga de la banca un instrumento que catapulte el desarrollo económico y social de las regiones, evitando caer en el facilismo que representa la colocación perversa en manos de los pudientes, porque ello inhibe la evolución de los sectores productivos como la pequeña industria, el comercio y la agricultura en todas sus concepciones.

¿QUÉ ESPERAR DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018?

Para toda clase de males hay dos remedios: el tiempo y el silencio

Alejandro Dumas

Se puede decir que las buenas intenciones del Estado han sido evidentes en lo que respecta a los planes y programas de desarrollo en las últimas décadas, pero los recursos se hacen insuficientes en la realidad, lo que genera gran incertidumbre sobre las posibilidades reales de alcanzar las metas trazadas y así cumplir los propósitos que se definen en un periodo. Para ello, se deben revisar los siguientes aspectos, como lo busca impulsar el ente rector en el momento, que es el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en cabeza de su actual Director, Simón Gaviria, orientando las discusiones y los análisis con la comunidad, los empresarios, dirigentes gremiales y la clase política sin distingo, en las llamados Diálogos regionales para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (DNP, 2014).

Vale la pena indicar que es a partir de la nueva Constitución Política del año 1991 (2002) cuando los planes de desarrollo, por medio del Art. 339, toman la senda del progreso mediante dos componentes fundamentales que integran el plan de desarrollo

que promulga el gobierno: una parte general que describe lo que se pretende, los sitios de intervención para la gestión, la filosofía de la estrategia y las justificaciones de la misma, y la estructuración de un plan de inversiones que debe contener el origen y destino de los recursos que requiere el gobierno por el periodo plurianual, para alcanzar las metas y propósitos establecidos y concertados con la comunidad. Lo anterior significa que la planeación moderna requiere no solo metas y proyectos inspiradores por la clase política y la sociedad civil regente, sino también disponer de recursos presupuestales necesarios para garantizar que los proyectos se puedan llevar a cabo en el tiempo establecido.

El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, del presidente Juan Manuel Santos, en su periodo inicial buscaba consolidar la seguridad democrática impulsada desde el gobierno anterior en cabeza del presidente Uribe, con la meta de alcanzar la paz, y lograr un dinamismo económico regional que favoreciera el desarrollo sostenible y el crecimiento sostenido, generando más empleo formal y menos pobreza; en

conclusión, una mayor evolución en las condiciones de calidad de vida y prosperidad para toda la nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Ley No. 1450 junio 16 de 2011). Vale la pena reflexionar sobre sus efectos y alcances, dado que a pesar de tener una serie de logros, sin duda también presenta grandes retos y desafíos que no es claro que se hayan cumplido, convirtiéndose la planeación en un ejercicio de nunca acabar, que con algunos logros y realizaciones se puede matizar para que el siguiente gobierno continúe su marcha y ejecución, lo que desluce los alcances y resultados.

Algunos de los aspectos que son pertinentes de destacar y revisar están relacionados con la denominada seguridad democrática, que se trae a continuación, por considerar que es un elemento crucial para la discusión: convertir al país en una economía emergente, atractiva para la inversión y el turismo, lo que implica formar parte de un selecto grupo de naciones denominadas CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica). Estas economías son vistas como grandes economías con expectativas de crecimiento para las próximas décadas, que vienen teniendo en el concierto internacional un buen desempeño económico y un sostenible crecimiento de su producto interno, lo cual aún no arroja resultados concretos.

Otro aspecto no menos importante implica el ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, conformada por países como Canadá, Francia, Estados Unidos, Irlanda, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca Alemania, Islandia, Grecia, Noruega, Suecia, Turquía, Suiza, España, Austria, Portugal, Países Bajos, Luxemburgo, Italia, Japón, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, México, República Checa,

Hungría, Polonia, Eslovaquia, Chile, Eslovenia, Israel y Estonia),⁷ algo que era impensable años atrás.

De otro modo, se busca consolidar la seguridad, disminuir el desempleo, la pobreza y enfrentar los desafíos del cambio climático, generando confianza y orgullo hacia las instituciones del Estado guiadas por un buen gobierno. Todo esto, siguiendo el camino que conduzca hacia la prosperidad de la población. Sobre el particular, es claro que el proyecto es de mediano plazo, lo que implica continuar por la senda del crecimiento y la evolución, porque los estándares establecidos por el Organismo de Cooperación son ambiciosos en muchos campos, el acompañamiento se hace necesario y las mejoras no dan espera, sobre todo en lo que concierne al desarrollo económico.

Es claro que el país no posee la infraestructura ni la tecnología que le lleven a competir con países que sí vienen haciendo la tarea en los últimos años de manera adecuada, con esfuerzos conjuntos entre su clase productiva (empresarios), su clase política (partidos y gobierno) y la clase trabajadora (empleados y sociedad civil en general). Esto los ha llevado a concertar inversiones y cambios significativos en las condiciones de vida de las personas, en una sociedad cada vez más desigual pero consciente de lo que se tiene que emprender, caracterizada por la corrupción que afecta a todos por igual, pero con la convicción de que ello debe cambiar de manera radical el modo de pensar y actuar comunitario.

Los ejes fundamentales del desarrollo en el inicio del gobierno Santos, se enmarcan en ocho (8) grandes pilares que son: convergencia y desarrollo nacional; crecimiento y competitividad; igualdad de oportunidades;

7. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

consolidación de la paz; innovación; sostenibilidad ambiental; buen gobierno y relevancia internacional, considerando que cada uno trae su propio fundamento y motivación. Sin embargo, es evidente que el nuevo (2015-2018), deberá articular los elementos descritos, como ha sido el mensaje del gobierno, esperando mantener la buena dinámica económica con que se cierra el año 2014, multiplicando los esfuerzos relativos a los diálogos por la paz con los grupos insurgentes, el desarrollo de la infraestructura como motor de crecimiento y la generación de una política de economía formal que involucre empresas, personas del común y oportunidades para los más necesitados a través de los planes de asistencia oficial.

Vale la pena tener presente el principio fundamental que fundamenta el gobierno Santos, con relación al dinamismo de los mercados competitivos: “El mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario” (*El Heraldó*, 7 de agosto de 2014). De ello, vale la pena precisar que se necesita crear el clima de confianza mínimo necesario para que la inversión privada nacional y extranjera fluya de manera adecuada hasta alcanzar las metas previstas y hacer de un plan de desarrollo, algo más que una utopía. Se debe velar por los intereses de las mayorías, porque son ellos quienes se hacen vulnerables frente a las dificultades, las políticas del gobierno y las carencias que no favorecen el desarrollo económico integral como fuere el deseo, que llegue sin mezquindad a las regiones apartadas, a las zonas donde el clima y las condiciones del terreno se hacen poco favorables para la comunidad, regiones a donde el gobierno habitualmente no llega, como si se tratara de países distintos.

El plan de inversiones contemplado para el primer periodo de gobierno fue por la fabulosa suma de \$ 564 billones de pesos (DNP, 2011), siendo el valor establecido para el crecimiento sostenible y la competitividad el de

mayor peso, con un total de \$ 264 billones, recursos que representan el 47 % del total del capital necesario, con una base del 79 % financiado por la inversión privada (tanto interna como externa) y, solo el 21 % producto de la inversión pública (incluidos recursos de crédito), constituyéndose en una meta ambiciosa, que a continuación, merece la siguiente reflexión: en materia de crecimiento sostenible y competitividad, se evidencia un importante avance en materia de innovación para la prosperidad, lo cual implica conocimiento e innovación en el campo del emprendimiento empresarial, el tema de propiedad intelectual, el desarrollo de competencias, infraestructura y locomotoras para el crecimiento, generación de empleo para el sector agropecuario, infraestructura y transporte, desarrollo minero y expansión energética, vivienda y ciudades amables.

Sin embargo, es claro que la meta aún no se alcanza porque los resultados siguen quedando cortos para las necesidades de un país en reconversión social y económica.

En lo que respecta a igualdad de oportunidades para la prosperidad, el gobierno esperaba impactar con un jugosa suma de \$ 168 billones representados en programas para la primera infancia; niñez, adolescencia y juventud; formación de capital humano; acceso y calidad en salud (todo ello se prevé que tenga un costo cercano a \$ 52,2 billones); empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos; promoción de la cultura; deporte y recreación. Ello implica una cantidad de recursos muy significativos, pero lo más importante es que el país no los posee en la actualidad y su consecución implica niveles de endeudamiento difíciles de soportar para el actual aparato productivo, medido en términos del Producto Interno Bruto (PIB). A este respecto, vale la pena indicar que el nivel de endeudamiento según cifras oficiales es cercano a los US \$ 90.000 millones de dólares entre el sector público y privado (Banco de la República, 2014).

Con respecto a la igualdad de oportunidades, el plan de desarrollo estableció un monto total de \$ 168 billones para el periodo, lo que representa una enorme participación correspondiente al 30 % de los recursos previstos. Contrario al aspecto anterior, los recursos fluirían en un 91 % del gobierno central y solo el 9 % debieron ser aportados por el sector privado. Si se toma como referente el presupuesto general de la nación para el año 2011, se puede entender que los recursos son limitados a pesar del gran esfuerzo que representa para un país pobre como Colombia conseguir \$ 148 billones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014), que fue el monto del presupuesto o \$ 165.3 en el año 2012 y, mejor aún, \$ 216.3 billones de pesos para el año 2015.

En el propósito denominado la consolidación de la paz, el gobierno destinó una suma cercana a los \$ 77 billones, que representan el 14% del plan de inversiones, dentro del Plan Nacional de Desarrollo en mención. Ello representaría seguridad, orden público y ciudadanía por \$ 59,5 billones que requieren del siguiente análisis: ¿qué pasaría si los índices de inseguridad del país no ceden como parece estar sucediendo, sino que por el contrario continúan en aumento, como respuesta a medidas poco efectivas del Estado para generar empleo y crear empresas?

En materia de sostenibilidad ambiental, se hizo una apuesta cuantiosa para el tema de prevención del riesgo, dado que en el caso colombiano al cierre del año 2010 y a principios del 2011 se estimaron los efectos invernales en más de \$ 25,7 billones, lo cual definitivamente ningún gobierno, por previsivo que fuera, hubiese podido estimar. El Plan de Desarrollo en ejecución, contempló un total de \$ 34 billones para atender estas labores, siendo dicha cuantía el 6% del total de los recursos previstos (que como se precisó, son del orden de los \$ 564 billones), de los cuales el 14% tiene origen en el sector privado y el

86 % recursos del gobierno nacional, Nótese que la gran participación en este aspecto, busca solucionar el desastre que ya soportó el país producto de la dramática ola invernal de principios de la década.

Finalmente, en el Plan de Desarrollo se contemplaba una partida denominada Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática, la cual representó el 4 % del total para el cuatrienio (\$ 21,7 billones), considerando aspectos como buen gobierno, en donde se incluyen estrategias en la lucha contra la corrupción, posicionamiento internacional, desarrollo de fronteras, turismo como motor de desarrollo en las regiones, y el fortalecimiento institucional en los entes territoriales. Como se evidencia, esta importante suma de recursos que a nadie le cabe la menor duda que resultaban pertinentes, hace pensar que estos pudieron destinarse al fortalecimiento del desarrollo regional y sus gentes, aún ante el riesgo inminente de que incrementaren el ansia burocrática y la corrupción del Estado, porque cada vez se muestra más débil cuando de ejercer justicia y soberanía se trata, máxime cuando las regalías van a tener un papel protagónico en el concierto político regional para el nuevo cuatrienio.

Es importante precisar que las principales obras que requiere el país en materia de infraestructura para atender los retos del desarrollo para el nuevo periodo de gobierno Santos, implican la ejecución de proyectos de gran impacto, dentro de los cuales se pueden indicar los siguientes (DNP. 2011): Ordenamiento ambiental y desarrollo territorial de La Mojana; Aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la Altillanura; Distrito de Ranchería fase II; Gestión ambiental articulada del ecosistema macizo colombiano; Gestión ambiental de los ecosistemas marinos e insulares; Segundo túnel de la línea (túnel segundo centenario); Navegabilidad de los ríos Magdalena, Putumayo, Meta y Caquetá; Canales de acceso a

puertos; Nuevo puerto de agua dulce; Consolidación de la red férrea del Pacífico; Tren del Cararé; Consolidación de los corredores viales: Bogotá-Buenaventura, Bogotá-Cúcuta, Bogotá-Villavicencio, Arterias del Llano, Conexión sur Colombia- Ecuador, Autopistas de la Montaña, Transversal de las Américas, Ruta del Sol; Nuevos macro proyectos de vivienda; Cobertura de fibra óptica; Programa nacional de observación de la tierra.

Resulta curioso por decir lo menos, que en todos estos megaproyectos no se cuenta con los avances esperados, a pesar de que la meta se había trazado desde el año 2011. Pese a ello, se reconoce un avance importante en el Plan de Desarrollo porque contempla indicadores para la gestión del seguimiento tanto a nivel nacional como departamental y municipal, lo cual constituye un gran aporte a la gestión con respecto a los planes de desarrollo anteriores. Hay que esperar la promulgación y coherencia del nuevo plan de desarrollo que se discute, porque en este se juega las cartas el gobierno del presidente Santos, siendo la meta el cumplir con los propósitos establecidos, definir los nuevos proyectos y lograr la consolidación de la paz como elemento estratégico para alcanzar avances significativos en materia de desarrollo económico y social del país.

Se necesita consistencia en las metas que se determinen para el nuevo plan de desarrollo, pero por sobre todo, se requiere que la planeación vaya más allá de un documento carente de fuentes de financiación que no enlacen los propósitos con los recursos y los resultados esperados. El reto está en incrementar la cobertura en la educación, para lo cual se puede sacar ventaja del buen momento por el que pasan entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el incremento en la cobertura y el umbral de créditos del Instituto Colombiano de Educación para Estudios en el Exterior (ICETEX), los ajustes en el ámbito de acción y política pública que involucra Colciencias como el

ente de lineamientos y política en materia de ciencia y tecnología, y la mirada crítica a los organismos rectores de la educación superior en Colombia como son CESU, ASCUN y el propio Ministerio de Educación Nacional.

Igual cuidado requiere el tema de la salud pública para garantizar el equipamiento de la red pública, la cobertura de las instituciones de alto nivel de complejidad, el tema de los recobros, el endeudamiento elevado entre las Entidades de Aseguramiento en Salud (EPS) y las prestadoras (IPS) que hacen inviable el cumplimiento constitucional del servicio sin trabas ni cortapisas, entre muchos otros elementos que son susceptibles de análisis y evaluación para evitar que los derechos se consigan mediante acciones de orden judicial, como es común en la sociedad actual.

Un tema que parece afectar en el inmediato futuro en el plano económico y social, sin duda es el de la producción y comercialización de hidrocarburos que tiene en vilo los mercados internacionales, ya que en muy poco tiempo el precio internacional del barril de petróleo cayó a niveles no previstos de menos de US \$ 70 dólares/barril, cuando los estimativos se habían realizado por parte del gobierno en el orden de los US \$ 98 dólares/barril, lo que genera una gran preocupación para el balance fiscal de corto plazo, cuando se tiene prevista la producción de un poco más de un millón de barriles/día (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014).

Ello desencadena otro tipo de fenómenos como la necesidad de garantizar los recursos para los programas sociales como familias en acción, los altos costos de la reparación de víctimas que tanto se cuestionan en el momento actual y un tema que apenas comienza: el postconflicto. Elementos que deben ser previstos porque sus repercusiones son de inmediato efecto en la sociedad que se acostumbró a vivir en guerra, a altos niveles de desocupación, sobre todo en la población joven, y al incremento de la informalidad como efecto directo.

DIFERENCIA ENTRE RICOS Y POBRES: MÁS QUE DINERO

*El destino no reina sin la complicidad secreta del instinto
y de la voluntad*

Giovanni Papini

A sí como hay personas pobres y personas ricas, hay países pobres y países ricos. La diferencia entre los países pobres y los ricos no es su antigüedad. Esto queda demostrado poniendo como ejemplo a países como la India y Egipto, que tienen mil años de antigüedad y son pobres. Por el contrario, hay países como Australia y Nueva Zelanda que hasta hace poco más de 150 años eran desconocidos y hoy son países desarrollados y ricos. Japón tiene un territorio muy pequeño y montañoso de poco más de 300.000 km², que no sirve para la agricultura ni la ganadería y sin embargo, es la *tercera potencia económica mundial*. Su territorio es como una gran fábrica flotante que importa materia prima de todo el mundo, la procesa y el producto resultante es exportado también a todo el mundo acumulando riqueza.

La diferencia entre países pobres y ricos tampoco está en los recursos naturales de que disponen. Casos como Suiza, un país pequeño cuya seguridad, orden y trabajo, lo convirtieron en la “caja fuerte” del mundo. Un país sin océanos, que tiene una de las mayores flotas náuticas del mundo. Que no tiene cacao, pero sí el mejor chocolate del mundo. Que en sus pocos kilómetros cuadrados cría ovejas y cultiva el suelo solo cuatro meses al año, ya que en los restantes es crudo el invierno. Que tiene los productos lácteos de mejor calidad de toda Europa. Al igual que Japón no tiene productos naturales, pero da y exporta servicios con calidad muy difícil de superar.

Tampoco es la inteligencia de las personas la que hace la diferencia. Y así lo demuestran

estudiantes de países pobres que emigran a los países ricos y consiguen resultados excelentes en su educación. Otro ejemplo son los ejecutivos de países ricos que visitan fábricas y al hablar con ellos se hace evidente que no hay diferencia intelectual. Finalmente, tampoco se puede decir que la raza hace la diferencia. En los países centro-europeos o nórdicos se puede ver cómo los “ociosos” (latinos o africanos) demuestran ser la fuerza productiva de esos países, gracias a la cual se consigue el progreso y la estabilidad de sus sistemas económicos y sociales por décadas.

Entonces... ¿qué hace la diferencia?, la actitud y disposición de las gentes, sin lugar a dudas, porque es allí donde se estructuran los procesos de evolución y desarrollo de las naciones. Al estudiar la conducta de las personas en los países ricos, se descubre que la mayor parte de la población cumple las siguientes reglas (cuyo orden puede ser discutido y no responde a una camisa que obligue): lo ético como principio básico; el orden y la limpieza; la integridad y honestidad; la puntualidad y la calma; la responsabilidad y solidaridad; el deseo de superación ante la adversidad; el respeto por las leyes y los demás; el sacrificio y amor al trabajo; su esfuerzo por la economía y la prosperidad.

El flujo circular se explica por la interacción que se presenta entre las familias y las empresas, logrando establecer un vínculo mutuamente equivalente que en la medida en que crezca el mercado, crece su interacción. El juego consiste en establecer

ARTÍCULOS

REVISTA ECONOMICUS HETERODOXUS

No.2

Pag. 21

que en la misma medida que las empresas y organizaciones contratan mano de obra, las familias ofertan su fuerza de trabajo en ellas, recibiendo a cambio de su trabajo, una remuneración que se conoce como salario. Las empresas pagan salario en la medida en que los trabajadores realicen sus aportes para el crecimiento de la producción y para la expansión de la actividad productiva.

Por su parte, las familias y trabajadores salen al mercado para adquirir los bienes y servicios que producen las empresas, con el producto de sus remuneraciones, lo que hace

entender que pueden tener mayor capacidad en la medida en que tengan mejores y mayores remuneraciones. Lo anterior indica que hay una fuerza integral entre los factores productivos (tierra, trabajo y capital) que la empresa convierte en productos y servicios que son comprados por las familias.

Se tienen que tener claros conceptos como economía, macro y micro, capital de trabajo, inflación, devaluación, tipo de cambio, reservas internacionales, deuda, devaluación y revaluación, entre otros tantos que son objeto de análisis en el presente diplomado, con el tema de coyuntura.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hay un nuevo entendimiento universal de que las fuerzas del mercado son esenciales para el desarrollo sostenible.

Kofi Anan

El país se encuentra en un momento donde las metas y proyecciones le resultan favorables en temas como empleo, inflación, tasas de interés, crecimiento, proyectos de infraestructura, perspectivas en el ámbito de los diálogos con los grupos beligerantes, estabilidad financiera nacional y buen ambiente para la inversión extranjera. Adicionalmente, se vislumbra un apropiado manejo de su nivel de endeudamiento, incremento en las reservas internacionales, estabilidad en la dinámica del comercio exterior, entre otros aspectos que reafirman un buen panorama para la competitividad producto del clima de confianza que se construye con la reelección del presidente Santos, que es, para el concierto internacional, un mensaje de confianza y optimismo de los empresarios, las comunidades y las regiones a las políticas que se impulsan a través del plan de desarrollo que culmina.

En otros campos, el ambiente no es tan positivo: se tienen serias dificultades de seguridad, lo que implica nuevos grupos delincuenciales organizados que compiten por posicionarse en el territorio a escala nacional, dificultades de financiación de las mega obras en las que el gobierno se encuentra comprometido tanto en vías como en puertos y aeropuertos, muchos problemas para garantizar la cobertura y la calidad en salud y educación principalmente, y una inestabilidad cambiaria producto del incremento en la cotización del dólar que en pocos meses subió \$ 500 pesos. Esto compromete las relaciones comerciales y los niveles de precios de los insumos para la producción en el corto plazo, que de cualquier modo van a ser afectados por un dólar costoso.

Finalmente, se tienen serias dificultades con el tema de la minería y otros sectores de la industria y el comercio que se obligan a

cimentar políticas de acción para garantizar el flujo de los recursos según se tiene presupuestado, haciendo de dichas variables puntos de riesgo en el mediano plazo, a no ser que se cuente con una política fiel y sólida que busque el favorecimiento de las regiones con el tema de las regalías y el fortalecimiento de la gestión pública como elemento diferencial.

Es el nuevo plan de desarrollo el que va a dar las pautas para la continuidad de la acción gubernamental, lo que genera una gran expectativa para el próximo periodo

plurianual que abarca los años 2015-2020. El gobierno se presenta optimista en la medida en que logre direccionar la consecución de los recursos faltantes, siendo imperativo que se impulse una reforma tributaria en donde las cartas están sobre la mesa, pero el camino no es el más favorable cuando se pretende tocar el bolsillo de las empresas y los particulares que históricamente se favorecen por la fragilidad de los sectores informales y las personas de bajos ingresos. El entorno económico y empresarial aún está en discusión.

BIBLIOGRAFÍA

- ADN. (2011, 5 de mayo). Un dólar aparece a \$ 1763,45 (p. 6). Bogotá.
- Banco de la República. (2014). Boletín de Indicadores Económicos. Bogotá: Banco de la República.
- Constitución Política de Colombia. (2002). Bogotá: El Pentágono Editores.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2014). Proyecciones macroeconómicas. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística (DANE)
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos 2010 – 2014", Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Diálogo regional para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- El Heraldo. (2014, 7 de agosto). "Oligopolio: el Estado hasta donde sea necesario". Recuperado de <http://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/oligopolio-el-estado-hasta-donde-sea-necesario-162071>
- Mankiw, G. (2000). Principios de Economía. Madrid: McGraw – Hill.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 2011
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). Presupuesto General de la Nación 2015, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/normativa/presupuesto/aspectospracticos.pdf>.
- Mochón, F. (2006). Principios de Economía (3ª ed.). Madrid: McGraw – Hill.
- Ortega, A. y Garcia, H. (2000). Hacienda Pública. Bogotá: Ecoe Ediciones – Colección Textos Universitarios.
- Proexport Colombia. (2014). Promoción de Turismo, Inversión y exportaciones. Reporte trimestral de inversión extranjera directa en Colombia a primer trimestre 2014. Bogotá: Proexport Colombia.
- Reuters. (2011). Utilidad Neta de la Banca en Colombia sube 8,6%. <http://lta.reuters.com/article/idLTASIE71A11R20110211>

EL PROBLEMA TERRITORIAL DE LO RURAL EN COLOMBIA

THE TERRITORIAL PROBLEM OF RURAL IN COLOMBIA

JAIME VERGARA HINCAPIE *

RESUMEN

Palabras Clave: Desarrollo Territorial Rural, Distribución de la propiedad rural, Política de tierras, Ordenamiento social de la propiedad, Regionalización. Geoprospectiva

El presente artículo, busca presentar los principales planteamientos derivados del conversatorio “El problema territorial de lo rural en Colombia” desarrollado en el marco del macro-proyecto de investigación “Regionalización: Alternativa de Desarrollo territorial para Colombia” que desde la Universidad Piloto de Colombia y en compañía de un grupo de funcionarios de la UPRA y académicos vinculados

al proyecto, buscó indagar respecto de los principales elementos analíticos de lo que históricamente se ha dado a conocer como el problema rural, haciendo énfasis en los aspectos asociados al enfoque territorial y a los problemas de distribución de la propiedad rural. Lo planteado en este documento es resultado tanto de las respuestas a las inquietudes formuladas, como también de los aportes que los asistentes al evento formularon.

ABSTRACT

Key words: territorial rural development, distribution of land ownership, land policy, Social ordering of property, Regionalization. Geoprospective

This article is an approach derived from “Territorial problem of rural issues in Colombia” developed by the project called “Regionalization: alternative of territorial development for Colombia”. The project developed by researchers of the university Piloto from Colombia and a group of officials UPRA’s, involved academics and

sought to inquire concerning key analytical elements of what historically have known as the rural problem, emphasizing the aspects associated with territorial approach and distribution problems in rural property. Issues raised in this paper are a result of both responses to concerns raised, as well as the contributions made by those attending the event.

INTRODUCCIÓN

El paro agrario de 2013 hizo que los ojos de la opinión pública se enfocaran nuevamente en la realidad de campo colombiano y de sus actores (Revista Semana, 2013), así como también se han enfocado en el proceso de negociaciones de la paz en La Habana, en el cual se ha concluido que la paz implica desarrollo rural, sobre todo en un escenario de postconflicto (Comisión Histórica del Conflicto armado en Colombia, 2015).

La historia de la propiedad de la tierra, a lo largo de la vida republicana de Colombia, habla de intentos de reforma agraria como el de los años 30, que desencadenó la guerra bipartidista. Actualmente, si bien es preocupante el índice de distribución de riqueza Gini en Colombia, que se ubica en 0.5, es más dramático que el de la concentración de la tierra sea de 0.89, y que al menos 7.3 millones de hectáreas sean improductivas, en manos de grandes terratenientes, quienes especulan y ejercen el poder político que proporciona la propiedad sobre la tierra. (IGAC- U.Andes- U. Antioquia, 2012)

Paralelamente, la “extranjerización” de tierras, el desplazamiento forzado de pequeños propietarios y los desarrollos minero-energéticos (legales e ilegales) en áreas cultivables, han incrementado la crisis de lo rural en las últimas décadas poniendo en grave riesgo, entre otras, a la pervivencia de los pueblos indígenas ancestrales, quienes solo tienen dos opciones: trabajar para las empresas mineras o desplazarse del territorio (Oxfam, 2013).

En resumen, la producción agrícola, por su carácter comunitario, no puede estar sometida a las reglas clásicas de la economía mercantil. Se está hablando de una realidad compleja que implica un análisis en perspectiva sobre los impactos en los ecosistemas, el cambio climático, las migraciones, el efecto de las políticas públicas y el rol del Estado, entre otros. Las contradicciones en las recomendaciones de organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que hace una década reclamaba la necesidad de la articulación regional, y que ahora afirma que lo importante

ARTÍCULOS

REVISTA ECONOMICA HETERODOXA

No.2

Pag. 25

es el mercado interno para no acabar con la agricultura nacional, refuerza la necesidad de un encuentro entre lo urbano y lo rural. No obstante, si el gobierno colombiano continúa haciendo énfasis en no plantear reformas al modelo económico, ni a la propiedad de la tierra, podemos esperar una nueva guerra.

Las universidades tienen que dialogar con los movimientos sociales y con el Estado, puesto que no se trata solo del tema de la tenencia de la tierra, lo territorial también implica los insumos, la intermediación, la economía campesina, la seguridad alimentaria, y la asistencia técnica y el acompañamiento necesario a los campesinos. Por todo lo anterior, se desarrolló el conversatorio, en el que participaron funcionarios representantes de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA, investigadores y estudiantes vinculados al macro proyecto Regionalización: Alternativa de Desarrollo

para Colombia en su primera fase. El conversatorio se estructuró haciendo implícita analogía a la pregunta que en décadas pasadas guió a muchos de los investigadores sobre lo rural, ¿Cuál es el problema Rural – Agrario en Colombia?, haciendo énfasis en las aristas que tienen que ver con la dimensión territorial de dicha problemática y con los elementos que limitan o posibilitan los avances en materia de regionalización.

Para orientar el diálogo sobre el problema abordado en el conversatorio y en este artículo, se plantearon cuatro preguntas: ¿Qué concepto de regionalización ha estado inmerso en los planteamientos de la UPRA? ¿Cuál es el problema de la distribución de la propiedad rural en Colombia?; ¿Cuál es el problema de los tipos de propiedad rural en Colombia?, y ¿Cuál es el problema de la economía campesina y seguridad alimentaria en Colombia?

¿CUÁL ES EL PROBLEMA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA?

La distribución de la propiedad en Colombia es inequitativa y sus manifestaciones extremas son la concentración de la tierra y el fraccionamiento antieconómico de los predios, que en muchos casos derivan en la inviabilidad económica de su explotación. La política pública de redistribución de tierras está soportada por el artículo 64 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. La Ley 160 de 1994, en el ordinal segundo del artículo 10, consagró como objetivos reformar la estructura social agraria por

medio de procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras, entre otros, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

Lo anterior no se ha logrado siquiera en un grado pequeño. Sin embargo, se llama la atención sobre la inapropiada referencia y utilización del índice Gini, puesto que es un índice de distribución y no es un índice de concentración, por lo que es necesario al menos acompañar su lectura con otros instrumentos más apropiados. La UPRA ha definido un conjunto de indicadores como lo son (Índice de

Hirschman –Herfindall, Theil, Atkinson, Índice de Dalton, Índice de Fraccionamiento, Indicador de Concentración, Gini de predios), que pueden ser utilizados alternativamente en la caracterización de la distribución de la propiedad y tenencia de tierras.

Dentro de la revisión de la literatura sobre la concentración de la propiedad rural, no se encuentra un ejercicio predial que haya analizado y distinguido la concentración y la distribución. La pregunta entonces sigue siendo, ¿cuáles son los conceptos de concentración y distribución? Para, a partir de ello, definir cómo se miden dichos aspectos. Adicionalmente, se ha cuestionado si la concentración de la propiedad está asociada a que los predios sean colindantes, o si esto no es un requisito indispensable para configurar concentración. Lo anterior es particularmente relevante si se contrasta con algunos fenómenos de extranjerización de la propiedad, como los presentados en algunos países africanos y que según algunos investigadores, Colombia también está experimentando. (Oxfam, 2013).

La concentración de la propiedad de la tierra rural ha sido una constante desde la colonización, cuando se produjo el destierro agresivo de las comunidades indígenas de sus tierras ancestrales. Posteriormente, con la marginalización del campesinado por los grandes terratenientes, para agudizarse aún más en la historia reciente con la intervención del narcotráfico y los grupos violentos, que han generado un permanente desplazamiento de la población campesina de sus tierras.

Por otra parte, también se presentan sucesivas subdivisiones de los predios rurales y la proliferación del minifundio, que al fraccionar las áreas laborables hasta el extremo, convierten en antieconómica la explotación de la propiedad y constituyen un factor de empobrecimiento de la población

campesina que tiene incorporado a ella su trabajo personal.

Históricamente en el país, la distribución de la propiedad de la tierra rural tiende a la concentración. El coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad en la distribución. Según los resultados del último estudio realizado por (IGAC- U.Andes- U. Antioquia, 2012) sobre el tema, se evidencia que:

1. Cerca del 1 % de los propietarios/poseedores de la tierra concentran más del 52 % del área ocupada en menos del 1 % de los predios, lo que se conoce como la gran propiedad.
2. Por otra parte, el 78 % de los propietarios o poseedores, se encuentran en un alto número de predios catalogados como microfundios, en un área que apenas es equivalente al 10 % del total del área rural ocupada.
3. La mediana propiedad ha tendido a desaparecer.

Finalmente, cuando se ha detectado fraccionamiento antieconómico de la propiedad, en donde en términos de la unidad agrícola familiar no se garantiza que la familia pueda generar los 2 salarios mínimos para el sustento, supuestamente el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER tendría los mecanismos legales y económicos (fondo de tierras) para llevar a esa propiedad a los umbrales mínimos, pero lamentablemente estos instrumentos no se han llevado a la práctica.

Sin embargo autores como (Forero, Garay, Barberi, Ramirez, Suarez, & Gomez, 2013) refutan la eficiencia del esquema de polarización de la propiedad. Con mucho rigor, en términos muestrales y estadísticos se determina que la pequeña propiedad y la pequeña explotación agrícola son en varios casos más eficiente y productiva que las grandes explotaciones comerciales.

CONCEPTO DE REGIONALIZACIÓN INMERSO EN LOS PLANTEAMIENTOS DE LA UPRA

La UPRA fue creada por el decreto 4145 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011), como entidad técnica que se encarga de definir lineamientos para el uso del suelo agropecuario, apoyando al Ministerio de Agricultura, el cual, por el día a día de la gestión pública en ocasiones no puede planear a mediano y largo plazo. La UPRA tiene como objeto misional orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, así como planificar y producir lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones, entre otros, en los siguientes temas: ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, adecuación de tierras y mercado de tierras rurales. Adicionalmente, está encargada del seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

Por su muy reciente creación, la UPRA no ha tenido la oportunidad de modificar sus visiones respecto a la concepción de regionalización. Teniendo en cuenta su misión, la regionalización vista desde la UPRA está orientada a planificar el ordenamiento productivo y de la propiedad rural en Colombia. Se está trabajando en el desarrollo de un plan nacional de ordenamiento productivo, contratado por la ONG Misión Rural, quien determinó emplear la metodología geoprospectiva. (UPRA, 2014)

La geoprospectiva es una disciplina que estudia las dinámicas y procesos de cambio

que ocurren en espacios, paisajes o sistemas territoriales, para determinar las alternativas potenciales de transformación, sobre la base de combinar las predicciones basadas en las tendencias objetivas (evidencias), producto del comportamiento sistematizado de dimensiones, variables e indicadores territoriales y las tendencias intersubjetivas producto del conocimiento, intereses, vivencias y compromisos de los actores que tienen la capacidad de alterar esas tendencias.

La Geoprospectiva busca responder a las inquietudes de los actores principales del problema agrario - rural, más que el del investigador y funcionarios que de manera externa abordan la problemática. La geoprospectiva permite, en últimas, definir rutas de acción para los actores públicos o privados, que se basen tanto en la comprensión del pasado del territorio y de sus proyecciones, como en toma de posición y compromisos para alterar las tendencias territoriales, considerando simultáneamente información objetiva y conocimiento intersubjetivo.

Esto se traduce en que las decisiones sobre las acciones a ser asumidas en el plan, se soportan en la probabilidad, temporalidad y localización de los procesos de desarrollo de los sistemas territoriales, esto es, considerando simultáneamente tiempo y espacio.

La tabla 1 muestra los ejes del diagnóstico para la tipificación de los territorios que se definieron en consenso entre la UPRA y la Misión Rural.

Tabla 1. Ejes de diagnóstico para regionalización

EJES DE DIAGNÓSTICO PARA REGIONALIZACIÓN	ELEMENTOS
1. Vocación y oferta ambiental	Vegetación, clima, suelo, fisiografía e hidrografía
2. Sistemas de producción	Tipos de uso del suelo, factores agronómicos y agro-diversidad
3. Caracterización socio-institucional	Capital humano, cultural, social, financiero e institucional.
4. Tenencia y propiedad	Formalidad, distribución, mercado de tierras y tributación.

Fuente: Conversatorio con Funcionarios UPRA (2014)

Una vez realizado el diagnóstico, se determinan las tipologías que representan regiones con características homogéneas en cuanto a cada una de las variables analizadas. Se espera que se puedan lograr regiones por la homogeneidad de cada uno de los ejes diagnósticos antes mencionados.

Hay gran expectativa en la publicación por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de la construcción de territorios que supera la tradicional división en unidades político-administrativas. Adicionalmente, vale la pena referenciar el documento “Caracterización del mercado de tierras rurales productivas en Colombia”, que recientemente ha publicado la UPRA como una primera barrida conceptual sobre estos temas. (UPRA - Instituto de Estudios Urbanos - UNAL, 2013)

A nivel nacional, se ha venido trabajando sobre los Planes de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), que en estos momentos enfrentan algunos cuestionamientos de

tipo jurídico en Colombia. Sin embargo, vale la pena resaltar como estos tipos de instrumentos y por sobre todo el enfoque territorial en la construcción de políticas públicas ha venido ganando terreno, superando el enfoque sectorial tradicional. Lo anterior reflejado en expresiones como las siguientes:

“La política pública requiere cambios en su sistema de diseño. No puede seguir siendo atributo de la tecnocracia, no siempre bien informada o experimentada sobre la problemática rural. Tanto el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural requieren avanzar más en el conocimiento integral del problema rural. La articulación academia - organizaciones sociales-diseñadores de políticas es una propuesta hecha en el pasado que no ha tenido respuesta.... Para un desarrollo rural con enfoque territorial, la instrumentalización de esa metodología se hace relevante, pues las experiencias

latinoamericanas muestran que la diversificación de la participación en los arreglos institucionales para la promoción del desarrollo de los territorios es fundamental para alcanzar buenos resultados, así como lo son los acuerdos elaborados entre los actores. (PNUD, 2012)

Para finalizar, muestra una de las falencias que presenta la Ley 1625 en cuanto a que estos acuerdos entre municipios conllevan a que el municipio núcleo o el centro del área metropolitana sobrepasen el control administrativo y fiscal frente a los demás municipios provocando la pérdida de autonomía de estos.

Pone en discusión la eficiencia de los planes de ordenamiento territorial, para las áreas metropolitanas que presenta la Ley 1625 de 2013 (Ley de Áreas Metropolitanas). Argumenta que no se tiene en cuenta el uso del suelo rural frente a las disposiciones que presenten en estos planes de ordenamiento, debido a que la Ley se queda corta frente al tema de la sostenibilidad y conservación del medio ambiente.

Además, presenta la falta de concordancia de estos planes de ordenamiento, en municipios que no cuentan con políticas “serias” frente a la organización y disposición del territorio.

¿CUÁL ES EL PROBLEMA DE LOS TIPOS DE PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA?

Existe propiedad formal y propiedad informal en las tierras rurales en Colombia. El dominio que se llama también propiedad (formal) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno (Corte Constitucional. Artículo 669). El dominio o propiedad de un bien permite a su dueño usarlo según su destinación, apropiarse de los frutos y productos que este produce, y disponer de él, pero sin olvidar que prevalece el interés general sobre el interés particular y que la propiedad cumple una función social y ecológica. Se puede afirmar entonces que en Colombia el sector rural ni siquiera es capitalista, sino pre capitalista puesto que existen serios problemas sobre los derechos de propiedad y no existe información clara y completa sobre cuáles y cuantos son los predios,

haciendo muy dificultoso la consolidación de un mercado de tierras.

Analizando las estadísticas generadas por el proyecto interrelación registro-catastro, se puede estimar que cerca del 50 % de los predios rurales en Colombia tienen características de informalidad. La situación de informalidad puede ser de varios tipos:

- Informalidad sobre bienes baldíos de la nación (ocupantes).
- Informalidad sobre bienes de particulares (poseedores).

En el caso de un poblador rural que se encuentre como poseedor u ocupante de un bien, si tiene un bien con falsa tradición y quiere formalizar su propiedad, debe realizar algunos de los siguientes procedimientos.

OTORGAMIENTO DE TÍTULOS A POSEEDORES MATERIALES DE BIENES INMUEBLES RURALES DE PEQUEÑA ENTIDAD ECONÓMICA O PARA EL SANEAMIENTO DE FALSA TRADICIÓN.

En los casos de otorgamiento de títulos a poseedores materiales de bienes inmuebles rurales de pequeña entidad económica, o para el saneamiento de falsa tradición, el método verbal especial se encuentra regulado en la Ley 1561 de 2012.

Quienes podrán acceder al título de propiedad por medio de este mecanismo serán aquellos que demuestren posesión material, por el término de cinco (5) a diez (10) años según sea el caso, sobre un bien inmueble rural de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF). Quienes requieran sanear la titularidad, deberán tener el respectivo título registrado a su nombre con la inscripción

que conlleve la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.

Con el fin de apoyar a las familias para la realización de este proceso, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), cuenta con el Programa de Formalización de la Propiedad Rural, el cual en las zonas de trabajo previamente establecidas, realiza la consecución de información previa a la calificación de la demanda como informes técnico-jurídicos, planos y actas de colindancia, para que sean valorados por el juez como prueba para la identificación, ubicación, situación jurídica, social, económica, uso y destinación del inmueble a formalizar.

MÉTODO ORDINARIO PARA LA DECLARACIÓN DE PERTENENCIA

Cuando los poseedores de bienes inmuebles rurales no cumplan las condiciones que les permitan acceder al procedimiento de otorgamiento de títulos a poseedores materiales de bienes inmuebles rurales de pequeña entidad económica o para el saneamiento de falsa tradición, deben acudir a la declaración de pertenencia, proceso declarativo ordinario de mayor cuantía que se encuentra conteni-

do en el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil. Actualmente se encuentra en transición la puesta en marcha del Código General del Proceso, trámite reglamentado por medio del artículo 375.

La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo.

ARTÍCULOS

REVISTA ECONOMICUS HETEROXOUS

No.2

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS DE LA NACIÓN

En los casos en que el bien inmueble rural objeto de trámite sea baldío, el procedimiento al cual se debe acudir es el de adjudicación de baldíos de la nación, el cual está a cargo del INCODER. Quienes podrán ser adjudicatarios de estos bienes inmuebles son los pobladores rurales cuyo patrimonio no supere 1.000 salarios mínimos legales vigentes. No deben ser poseedores, a cualquier título, de otros predios rurales. Deben explotar por lo menos dos terceras partes de la superficie solicitada y que esta no sea superior a una UAF, y por un término no inferior a 5 años.

Adicionalmente, asociado al tema de la violencia en Colombia, se promulgó la Ley de víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), con la cual el Estado

reconoce jurídicamente los daños que han sufrido miles de personas y comunidades por causa del conflicto armado interno, y quienes por ser víctimas de la violencia tienen derecho a que se haga justicia y a obtener una justa reparación.

Esta reparación a las víctimas busca la restitución de las tierras que fueron despojadas, en los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal. Se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación. La compensación en dinero solo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.

OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE REFORMA AGRARIA (SIRA)

El SIRA es otro de los instrumentos existentes que buscan promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios en caso de que carezcan de tierra, ya sea formal o informal, y requieran acceder a esta como factor productivo, con el fin de mejorar su ingreso y calidad de vida (Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia).

Es un subsidio destinado a cubrir hasta el 100 % del valor para la compra de tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario y con el cual, los predios que se podrán comprar deberán cumplir con los criterios que determinan la extensión de la UAF. Este programa lo ejecuta el INCODER, y se otorga por medio de procesos de libre competencia a los pequeños productores que carezcan de tierra.

COMPRA DIRECTA DE TIERRAS Y ADJUDICACIÓN DE BIENES INGRESADOS AL FONDO NACIONAL AGRARIO (FNA)

No.2

El INCODER puede adquirir mediante negociación directa inmuebles rurales destinados a:

- Comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no los posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente.
- Dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes.
- Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el gobierno nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

Una vez se realice el procedimiento de adquisición por negociación directa, los bienes entraran al Fondo Nacional Agrario (FNA), y por medio de este son adjudicados según su destinación a hombres y mujeres campesinos de escasos recursos económicos que no sean propietarios de tierras, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

Dentro de los problemas que se pueden identificar respecto del diseño y ejecución de políticas que busquen mitigar las dificultades

de la propiedad rural en Colombia se encuentran la necesidad de disponer de cartografía básica actualizada a la escala adecuada, además de la imperiosa necesidad de lograr la interrelación catastro registro (ICARE), que está contemplada dentro de la política de formalización de la propiedad rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2010) y así como implementar las políticas de Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales y de Interrelación de Catastro y Registro, según lo aprobado por el documento (CONPES 3585, 2009).

En el país existen, con corte a finales de 2013, aproximadamente 12.155.040 predios, de los cuales cerca de 3.131.280 (aproximadamente el 26%) son rurales y 12.407.361 folios de matrícula inmobiliaria, de los cuales aproximadamente el 46% de los predios catastrales ha encontrado una pareja como folio de matrícula inmobiliaria.

Sobre la política de restitución de tierras que busca restablecer en 10 años los derechos de todos los ciudadanos que a partir de enero de 1991 fueron despojados de sus tierras o forzados a abandonarlas por causa de la violencia, se puede decir que cumple ya 3 años de implementación efectiva con la Ley 1448 de 2011, y muestra algunos avances y varias dificultades.

En un reciente informe hecho por la Fundación Forjando futuros y la Fundación Paz & Reconciliación en donde se analizan

ARTÍCULOS

REVISTA ECONOMICUS HETERODOXUS

372 sentencias publicadas hasta el 14 de marzo de 2014, en actos administrativos e indicadores de desempeño publicados por la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y los entes de control se concluye que los avances se limitan a la creación de la institucionalidad y la formación humana necesaria para el proceso que lleva como producto unas cuantas sentencias emitidas, familias beneficiadas y la nueva jurisprudencia que están desarrollando los jueces y magistrados de restitución. (Fundación Forjando futuros y la Fundación Paz & Reconciliación, 2014)

Resumiendo esquemáticamente dicho documento se puede decir que los avances están en la aplicación de la justicia transicional y de las presunciones en favor de las víctimas reclamantes de tierras, en la formalización de los derechos restituidos y en las garantías para los opositores, reconociendo la buena fe exenta de culpa de los mismos. Adicionalmente se han tenido avances en restitución de tierras en zonas de reserva ambiental y hacia víctimas de abandono forzoso ocasionado por agentes del Estado,

aplicando en todo ello un enfoque diferencial y ofreciendo alivios tributarios.

Pero por parte de las dificultades se presentan un grupo de cuellos de botella que han obstaculizado el acceso de las víctimas al sistema y frenado el alcance de los objetivos planteados en la formulación de la política, como son que la gran mayoría de las víctimas no han presentado reclamaciones y las que se han presentado están en zonas que no se han Microfocalizado, generando represamiento. Además existe ausencia de restitución colectiva y administrativa mientras que existe un trato favorable a grandes ocupantes de baldíos. En este último punto sobresale la información sobre cómo el 68% de las tierras baldías restituidas corresponden a una sola familia, que además es propietaria de otras tierras con anterioridad al desplazamiento.

Sobre este tema hay que hacer visible los peligros de la búsqueda de rentas puesto que como ya se exponía en un conversatorio anterior, se necesitaría como de “3 Colombias” para devolverles toda la tierra a quienes la reclaman (negros, indígenas, mestizos, campesinos, colonos).

¿CUÁL ES EL PROBLEMA DE LA ECONOMÍA CAMPESINA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA?

Los problemas de la economía campesina se pueden sintetizar en que no ha habido políticas claras para el apoyo a la actividad desarrollada por los campesinos, mientras que los

bienes y servicios públicos existentes en el área rural no resuelven las necesidades de los habitantes del campo. Adicionalmente se identifica que hay un problema de relevo generacional de dos vías, puesto que los

jóvenes no se quieren quedar en el campo por la falta de oportunidades y los mayores por falta de seguridad social, tampoco les dejan espacio a los jóvenes. Es necesario reconocer el hecho de Colombia ha venido “desagriculturizándose” aceleradamente en los últimos 30 años, hecho reflejado en que la participación de la agricultura en el producto total es cada vez menor y la minería por el contrario ha venido ganado terreno, pudiéndose hablar de la “remine-ralización” de la economía nacional.

Del lado de la seguridad alimentaria se puede mencionar que gran parte de esta en las ciudades está soportada por la economía campesina, pero se desconocen las cantidades, estructuras de costos de los campesinos y no se sabe si tienen excedentes monetarios para reinvertir en su negocio. La dinámica de las fronteras agrícolas parece mantener la inercia de entrar a las selvas y abrir espacios productivos y de expansión agraria, pero infortunadamente no se ha analizado si este fenómeno se ha detenido o no, como tampoco se ha pensado en la falta de ingresos para poder comprar una canasta alimentaria que garantice las necesidades biológicas y los gustos de los habitantes rurales. Las cifras

sobre seguridad alimentaria indican que existen problemas a nivel de autosuficiencia de algunos alimentos esenciales de la canasta familiar (Fajardo, 2011)

Sin embargo, en Colombia parece no haber problemas de oferta alimentaria ni de fuertes picos de sobre-oferta o escasez de productos, y aunque los precios agrícolas conservan la variabilidad por cosechas, esto no repercute en fenómenos de especulación. Se debe trabajar en hacer más corta la cadena de comercialización para que los intermediarios que no agregan valor al producto dejen de obtener ganancias que deberían ser para los productores, o lograr reducciones de precios para los consumidores. Por otra parte hay que reconocer que existe un grupo de economistas que consideran que el concepto de seguridad alimentaria es obsoleto dado que lo que hay que garantizar es el abastecimiento por medio del comercio internacional y los recursos para comprar dichos productos importados.

El programa de las ZRC (Zonas de Reserva Campesina), se enfocan en la conservación del paisaje la seguridad alimentaria y del suelo. El agua como el bien principal y entorno al recurso se dan las directrices.

CONCLUSIÓN

El enfoque territorial-regional del desarrollo rural se consolidó como una de las más importantes orientaciones de políticas y programas para la promoción del desarrollo en América Latina (FAO, 2007). La certeza de que este enfoque puede generar mejores resultados econó-

micos, sociales y ambientales viene siendo compartida desde hace ya más de una década por un número importante de organizaciones locales, gobiernos nacionales y regionales y organismos internacionales, y en el caso Colombiano se ve reflejada dicha tendencia en los enfoques de instituciones

como la UPRA y la Universidad Piloto de Colombia, con su Línea de Investigación Economía, Poder y Territorio.

Esta tendencia se ve traducida en importantes avances conceptuales que intentan definir el marco en el cual pueden operar las acciones gubernamentales de promoción al desarrollo rural, pero en casos como el Colombiano, en donde la complejidad del problema agrario – rural es tan diversa e históricamente marcada por el

conflicto, se identifican una cantidad importante de desafíos, lo que amerita esfuerzos de investigación que contribuyan a ampliar nuestra comprensión sobre procesos localizados para la promoción del desarrollo rural. Todo lo anterior se hace aún más urgente y visible si se considera la inminencia de una fase de postconflicto en donde las demandas de los habitantes del territorio rural deberán ser atendidas eficientemente por el Estado

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Histórica del Conflicto armado en Colombia. (10 de febrero de 2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Recuperado el 15 de febrero de 2015, de: <http://static.elespectador.com/archivos/2015/02/1952328280f79f83ccb8b9929c8d8fa5.pdf>
- CONPES 3585. (16 de 02 de 2009). Consolidación de la política nacional de información geográfica y la infraestructura colombiana de datos espaciales - ICDE. Recuperado el 10 de diciembre de 2014, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3585.pdf>
- Fajardo, D. (05 de 2011). ¿En el umbral de una “crisis alimentaria”? Recuperado de FAO: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fsn/docs/HLPE/En_el_umbral_de_una_crisis_alimentaria.pdf
- FAO. (2007). DESARROLLO TERRITORIAL RURAL. Recuperado el 10 de 02 de 2015, de ANALISIS DE EXPERIENCIAS EN BRASIL, CHILE Y MEXICO: <http://www.fao.org/3/a-a1253s.pdf>

- Forero, J., Garay, L. J., Barberi, F., Ramírez, C., Suarez, D. M., & Gómez, R. (2013). La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombiano. En Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia (págs. 69-114). Bogotá: Oxfam.
- Fundación Forjando futuros y la Fundación Paz & Reconciliación. (26 de marzo de 2014). Restitución de tierras gota a gota (Informe especial). Recuperado el 10 de 12 de 2014, de www.las2orillas.co/restitucion-de-tierras-gota-a-gota-informe-especial/
- IGAC- U.Andes- U. Antioquia. (2012). Atlas de la Distribución de la Distribución de la Propiedad Rural. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (10 de 08 de 2010). Proyecto: Nuevo Catastro Rural. Recuperado el 10 de octubre de 2014, de http://formalizacion.minagricultura.gov.co/sites/default/files/Nuevo_Catastro_Rural_0.pdf
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (3 de noviembre de 2011). Decreto Numero 4145 de 2011. Bogotá, Colombia.
- Oxfam. (2013). Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia- Problemática y Retos actuales. Bogotá: Corcas Editores.
- PNUD. (2012). Desarrollo rural con enfoque territorial: desafío para la política pública. . Hechos de Paz, 11-14.
- Revista Semana. (31 de 08 de 2013). Paro agrario: las dos caras de la protesta. Recuperado el 31 de 10 de 2014, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/paro-agrario-las-dos-caras-de-la-protesta/356110-3>
- UPRA - Instituto de Estudios Urbanos - UNAL. (2013). Mercado de Tierras Rurales Productivas En Colombia. Recuperado el 10 de 12 de 2014, de Caracterización, Marco conceptual, Jurídico e Institucional: http://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Articulo_mercado_tierras_baja.pdf/e71e318b-ab57-456b-aaf7-c99e8ce27314
- UPRA. (2014). Tesoro del Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural. Recuperado el 10 de 10 de 2014, de: <http://servicios.upra.gov.co:8083/tematres/vocab/index.php?tema=101&/geoprospectiva>

CAPITAL SOCIAL COLOMBIANO ENTRE 1991-2008

COLOMBIAN SOCIAL CAPITAL BETWEEN 1991-2008

JULIÁN ALBERTO BUCHELI HURTADO*

"Construir capital social no es fácil, pero es la llave para hacer funcionar la democracia".

Robert Putnam

RESUMEN

Palabras Clave: participación, capital social, Estado comunitario, confianza, cooperación, convivencia. Cultura ciudadana.

En Colombia algo se ha trabajado para materializar los postulados de la Constitución Política mediante un direccionamiento político-económico que propenda por un desarrollo económico democrático y participativo. Es así como se promovió el surgimiento del Estado participativo, cuyo resultado final debería ser la culminación de la descentralización total. Posteriormente, se formuló el desarrollo del Estado comunitario, como fase avanzada del Estado participativo al que se pretendió llegar con la acumulación del capital social del que siempre se ha carecido debido a las relaciones asimétricas y verticales desarrolladas por las fuerzas sociales

* Ph.D. (c) Atlantic International University. MSc. en Planeación de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Docente-investigador de la Universidad Piloto de Colombia.

y económicas del país. Estado comunitario implementado en el cuatrienio 2002-2006, que por oposición al Estado totalitario, se caracteriza por la interacción de la comunidad con la gestión pública para generar resultados beneficiosos para todos, reflejados en un alto desarrollo económico, fundamentado en la potencialización del capital social incipiente en la sociedad colombiana. Perseguir este tipo de Estado es un buen propósito que no se debe abandonar, razón por la que el siguiente cuatrienio 2006-2010 se

estructuró bajo el propósito de “consolidar el Estado comunitario”, ya que existían en el entorno instrumentos que bien aprovechados conducirían a él, como por ejemplo la cultura ciudadana, las políticas de convergencia regional, la conformación de regiones y las aglomeraciones colaborativas, la vocación participativa y la conciencia colectiva. Propósitos que vistos en retrospectiva fueron infructuosos, y la planificación trazada con metas y estrategias para lograrlo, se constituyó en un periodo perdido.

ABSTRACT

Key words: participation, social capital, Community State, trust, cooperation, coexistence. Civic culture.

Colombia has worked the principles of the Constitution through a political-economic addressing that aims for a democratic and participatory economic development. Thus, the emergence of Participatory State whose result should be the achievement of full decentralization promoted. Subsequently the development of Community State, such advanced stage of the Participatory State which has sought to reach the accumulation of social capital which has always lacked due to asymmetric and vertical relationships developed by social and economic forces of the country was formulated. Community State implemented in the 2002-2006 quadrennium that opposition to totalitarian state characterized

by the interaction of community governance to generate beneficial outcomes reflected in high economic development, based on the potentiation of capital incipient in Colombian society. Pursuing this type of state is a good purpose should not be to leave, why the next four years 2006-2010 was structured under the purpose of “consolidating the Community status” as it existed in the environment, well used instruments that lead to him, such as civic culture, regional policy convergence regions forming clusters and collaborative, participatory vocation and collective consciousness. Purposes that in retrospect were unsuccessful, and planning goals and strategies drawn towards it, became a lost period.

INTRODUCCIÓN

Haciendo el ejercicio de imaginarse a Colombia en una perspectiva futurista, basándose por un lado en los hechos de la realidad, y por otro, en lo que se ha escrito sobre el país en el sentido de mostrarlo como “Colombia, un proyecto inconcluso”, “Colombia, entre el crecimiento y la exclusión”, “Colombia, un país por construir”, “Colombia, al filo de la oportunidad” y “Repensar a Colombia”, entre otros, se tendrá que concluir que, de continuar con las mismas políticas económicas y sociales aplicadas, el escenario en el que se tendrán que desenvolver las nuevas generaciones es incierto. O como mínimo, se tendrá que acotar que el horizonte colombiano no aparece claro, incluso se vislumbra sin salida. Tanto como aquel calificativo que ha hecho carrera en el mundo globalizado de que Colombia “no es viable”.

Sin embargo, al reflexionar sobre el Estado comunitario, el capital social, la cultura y la equidad presentes en el país, así como el desarrollo endógeno de las regiones, se pueden visualizar amagos de esperanzas y de senderos por construir el capital social, que es necesario identificarlos, evidenciarlos, prepararlos e iniciarlos para que se pueda llegar a un escenario más positivo y por lo tanto, a un futuro de mayor prosperidad.

Carlos Caballero Argaez, en uno de sus ya antiguos escritos en la columna de opinión de un diario colombiano, expresó “O miramos al futuro o el futuro nos atropella”. Y el futuro hay que analizarlo con instrumentos nuevos como la competitividad sistémica, el desarrollo productivo, el poder comunitario, el capital social, el Estado globalizado y la prospectiva socio-económica, a fin de no llenarse de desesperanza y de no contagiarse

de la enfermedad del futuro, que consiste en aferrarse a dos incertidumbres: i) al derrumbe de las ideologías y ii) a la crisis ambiental, que puede acabar con la vida. Enfermedad que es susceptible de agravarse con la desconfianza en las instituciones y con la omisión del reconocimiento de la existencia de las nuevas generaciones. La niñez, la adolescencia y la juventud son el capital humano del futuro que se debe formar en condiciones sociales y ambientales ajenas al individualismo, al automatismo, a la depredación y a la agresividad. Por el contrario, se les debe procurar un medio de confianza, de cooperación, de solidaridad y de convivencia pacífica. Es el Estado el llamado a proveer en forma suficiente estos valores que se subsumen en el capital social como un bien público esencial y asimismo se deben focalizar esfuerzos para hacer de la planeación participativa del capital social una característica de la cultura del país a fin de hacer de la nueva generación una comunidad democrática cultural.

Estos propósitos se plantearon en los planes de desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” y “Consolidando el Estado Comunitario”, y están planteados también en el plan “Prosperidad democrática”, por lo que es indispensable analizarlos y determinarlos en sus alcances reales. Para el efecto, se tratará en lo posible de desarrollar los conceptos de: a) Formación del capital social en el país y en las regiones, b) Estado social comunitario, c) Diferencias entre Estado social comunitario y Estado participativo y d) Nueva sociedad democrática cultural cuyo origen se da con la integración de regiones que permitan la evolución hacia formas sociales más desarrolladas y prósperas.

ESTADO PARTICIPATIVO

El Estado según el grado de su actuación, de su omisión o permisividad es calificado de diferentes formas. Por ejemplo, en el ámbito internacional se lo ha llamado “Estado ilegal” cuando además de nación fuera de la ley, es rebelde y amenazante con los Estados guardianes del orden internacional (Chomsky, 2003, p. 22). A nivel nacional se lo llamado “Estado cleptonarcótico” cuando la corrupción general ha llegado a todas sus estructuras sociales impulsada por el tráfico de drogas. Asimismo, se ha definido el “Estado participativo” como un Estado paradigma al que la nación debe dirigir sus esfuerzos y su creatividad. Es el ideal de Estado al que se propende, porque el Estado real es desbalanceado, restringido y ha construido barreras al avance de la evolución social, incluso imponiendo restricciones para que los ciudadanos se apropien de los mecanismos de participación, como los trámites innecesarios para obtener firmas.

A partir de la Constitución de 1991 y de la ley 134 de 1994 regulatoria de los mecanismos de participación, Colombia parecía haber entrado en la cultura de la participación en general, pero como lo dice el mismo plan de desarrollo “Cambio para construir la paz”, “las oportunidades en las que se ha hecho uso de los mecanismos de participación no han sido muy representativas. En Julio de 1997 solo se habían realizado: 7 consultas populares, de las cuales solo una pudo ser legalizada; 5 revocatorias de mandato, sin que alguna haya prosperado; 20 referendos, para la conformación de nuevos municipios; 0 proyectos de iniciativa legislativa y 0 Cabildos abiertos” (Presidencia de la República, DNP, 1998, p.130)

La cultura de participación ciudadana estaba por desarrollarse desde la actual Constitución Política. Su avance ha sido lento e incipiente por causas como la falta de voluntad política de los mandatarios nacionales y regionales que no divulgaban sus propuestas y ejecutorías, por la tramitología, la indiferencia, la desconfianza, la falta de incentivos a las prácticas democráticas, por la ausencia de estrategias de divulgación, etc. No obstante, la infraestructura de la cultura participativa estaba creada y había que aprovecharla. Por esto, el cuatrienio 1998-2002 definió como estrategia fundamental del plan de desarrollo crear el “Estado participativo” en el que la sociedad civil fortaleciera su poder soberano con una población que haga prevaler sus inquietudes, evalúe el desempeño de sus gobernantes, exija la garantía de sus derechos y se consolide como una institución de control social efectivo.

El Estado participativo era el prerrequisito para lograr resolver la contradicción: descentralización territorial versus unidad nacional. Con este estado, las regiones lograrían un nivel de desarrollo autónomo, sostenido en unidad con el desarrollo de la nación. Para esto se impulsó la Ley 1454 del 28 de junio de 2011, sobre ordenamiento territorial, que en la actualidad sigue aún sin ser aplicada. No obstante, se destacan en ella tres principios rectores del ordenamiento territorial: el de la participación (art. 3.7), el de la convivencia (art. 3.12) y el de la responsabilidad (art. 3.14), que se orientan a la toma de parte activa de la población en las decisiones de la organización territorial, a promover la construcción del tejido social y a fortalecer el control social estableciendo estrategias participativas en la

ARTÍCULOS

REVISTA ECONOMICUS HETERODOXUS

No.2

Pag. 41

planeación y en la ejecución y rendición final de cuentas de los asuntos públicos. También se determinó fortalecer las prácticas participativas en la gestión de lo público mediante la disponibilidad de más y mejor información, ampliando los mecanismos de participación y permitiendo y protegiendo el seguimiento a las instancias de participación. A pesar de todo, no se ha logrado con esta concepción del Estado y sus estrategias de gestión, elevar el perfil de la participación ciudadana, ya que lo que se logró fue la decepción con el Estado participativo. Es decir, como se expresa en el estudio de Fabio Velásquez (2003, p. 32) “Así, más que apatía, lo que existe es un cierto desencanto con la institucionalidad participativa y una desconfianza en su capacidad para atender las demandas y aspiraciones de la población”.

Con todo, en la puesta en marcha de este Estado participativo se dio importancia a la participación ciudadana y se dio origen a dos instituciones soporte y fundamento de la participación amplia y de gran potencialidad civilista:

la reestructuración del Ministerio de la Cultura (Decreto 1126/99) y el Plan Nacional de Cultura 2001-2010, único plan decenal participativo a nivel mundial, que junto con la Ley de la Juventud constituyen instrumentos valiosos de cultura intergeneracional. Sus resultados, como es contar con un programa popular el de “batuta”, no son a la fecha muy visibles.

En los finales de la consolidación del Estado comunitario, tampoco son visibles los espacios de participación, ni los mecanismos de participación reales de los colombianos, pues así se infiere de la encuesta realizada por el DANE en el año 2008 sobre “cultura política” que de una población de 22.187.527 personas encuestadas, el 73.8 % desconocían los comités de control social de servicios públicos, igualmente el 73.8 % no conocían las veedurías ciudadanas, el 77.8% no sabían de la existencia de los cabildos abiertos y el 82.8 % desconocían totalmente el mecanismo de iniciativa popular legislativa (tabla 1). Así se aprecia en las siguientes estadísticas de participación ciudadana:

Tabla 1. Personas de 18 años y más. Colombia, cabeceras municipales.

CONOCIMIENTO ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	SÍ	%	No	%
Juntas de acción comunal	7.902.034	80.7	4.284.700	19.3
Comités de control social de servicios públicos	5.814.587	26.2	16.372.148	73.8
Comités de participación comunitaria en salud	7.281.342	32.8	14.905.393	67.2
Audiencias públicas	7.109.955	32.0	15.076.780	68.0
Veedurías ciudadanas	5.810.551	26.2	16.376.174	73.8

Nota: la tabla responde a la pregunta: ¿De la siguiente lista de espacios de participación ciudadana, cuáles conoce? Total personas: 22.187.527.

Fuente: DANE. Encuesta de cultura política 2008.

Tabla 2. Mecanismos de participación. Colombia, cabeceras municipales

CONOCIMIENTO MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	SÍ	%	No	%
Revocatoria del mandato	7.128.742	32.1	15.057.993	67.9
Iniciativa popular legislativa comunitaria en salud	3.823.434	17.20	18.363.301	82.8
Referendo	13.428.027	60.6	8.728.706	39.4
Plebiscito	.762.052	26.0	16.424.683	74.0
Consulta popular	10.132.480	45.7	12.054.254	54.3
Cabildo abierto	4.913.733	22.20	17.273.001	77.8

Nota: De la siguiente lista de mecanismos de participación ciudadana ¿Cuáles conoce? Total personas: 22.187.527.

Fuente: DANE. Encuesta de cultura política 2008.

Hay que destacar el hecho de la participación ciudadana en las movilizaciones y en las redes de internet que últimamente se han presentado, motivadas por temas como la violencia y la violación de los derechos humanos (movilizaciones promovidas particularmente por los medios de comunicación). Sin embargo, la anterior encuesta del DANE sobre la cultura política muestra unos pobres resultados de participación real en movilizaciones respaldando aspectos relacionados con el capital social así: la participación efectiva en movilizaciones

sociales es apenas del 21.9 % del total de encuestados. Entre esta población participativa, solo el 6.17 % lo hizo en contra de la corrupción política, el 3.25 % en movilizaciones que rechazaban la discriminación de género, el 4.28 % rechazando las políticas nacionales y el 3.97 % en contra de las tarifas y de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

En razón de lo anterior, se puede concluir que si la participación ciudadana no es un modo de vida de los colombianos, entonces el Estado participativo es una utopía.

ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tres conceptos son clave en la construcción del modelo de gestión de las relaciones entre el Estado y los beneficiarios del programa: la promoción social, el capital social y la participación. El examen de la documentación del programa y de las entrevistas realizadas da cuenta de

que este no contaba con una apuesta clara de organización y participación ciudadana en su enfoque inicial y que no tuvo en cuenta las condiciones de oportunidad política y de los actores de la participación para definir sus apuestas y establecer un modelo adecuado a las condiciones específicas del contexto,

acorde con las condiciones y capacidades de los sujetos de la participación. El programa fue perfilando esa apuesta sobre la marcha.

Hoy en día ese enfoque se ha nutrido con algunos conceptos que se analizarán a continuación. La promoción social, concebida como el desarrollo de un conjunto de acciones orientadas a garantizar los derechos de la población vulnerable a través del otorgamiento de un subsidio que puede ser en efectivo o en especie con criterios de redistribución y con el propósito de generar capacidades y oportunidades para que cumplan un papel activo en su propio desarrollo. Un elemento central del enfoque consiste en que las madres de familia son concebidas como individuos, más que como parte de una organización determinada, que deben mejorar sus capacidades mediante un conjunto de instrumentos que les permitirán adquirir destrezas y habilidades. Las madres son, a la vez, sujetas de derechos y de deberes.

En cuanto a la formación de capital social, el programa la entiende en términos de confianza entre los actores, en su acción colectiva y en las instituciones estatales. Este concepto está enraizado en la noción de cohesión social, la cual alude a las visiones compartidas entre los ciudadanos y el Estado alrededor de la justicia, la solidaridad y la igualdad colectiva. El programa pretende contribuir a la creación de capital social promoviendo la multiplicación de espacios de encuentro de las madres y las familias. La gestión social del programa debe generar cambio social mediante el reforzamiento de los lazos comunitarios y de la identidad cultural de los diferentes grupos que habitan los territorios en los cuales se lleva a cabo. Se plantea así la importancia de que las madres beneficiarias afiancen su identidad y su sentido de pertenencia, y se vayan forjando como personas únicas y valiosas de una comunidad. Compartir con otras mujeres trae consigo una valoración

de ellas como personas que hacen parte de una familia y de una comunidad, y coadyuvan al afianzamiento de su rol y a su auto-reconocimiento como mujeres. Hacer parte del programa abre nuevas posibilidades a las beneficiarias en la construcción de un colectivo social y la generación de identidad y sentido de pertenencia al mismo.

Si bien el programa logra propiciar estas redes de solidaridad y confianza entre las madres, no logra impulsar la generación de un capital social fuerte. Los niveles de confianza y cooperación producidos por el programa se quedan en lo que Durston ha denominado *capital social grupal*. Este se caracteriza por la creación de vínculos entre diferentes miembros de un grupo en el que todos se conocen, se interrelacionan, tienen la capacidad de actuar como conglomerado y han establecido lazos de confianza. Según Durston, estos grupos generalmente tienen un solo líder que establece relaciones desiguales con los otros. Durston plantea seis tipos de capital social: "individual, grupal, comunitario, puente, escalera y societa" (Durston, 2002) I. Dos de cada cinco alcaldes opinan que se han producido articulaciones entre las organizaciones de madres y otras instancias de participación, mientras que uno de cada tres opinan que esos lazos se han creado parcialmente. En contraposición, varios actores sociales entrevistados señalan que no existe ningún tipo de organización de las madres beneficiarias.

El programa no estimula la creación de un capital social comunitario. Este sería producto de las relaciones interpersonales, pero también del sistema sociocultural específico de la comunidad que define unas estructuras de gestión y de sanción. El capital social grupal se restringe al círculo de las beneficiarias, en el cual existen relaciones de confianza y de colaboración, pero no trasciende el grupo, impidiendo que las madres puedan establecer relaciones con otros actores o con organizaciones sociales, ni

reproducir esas relaciones de confianza y de cooperación en grupos más grandes (capital social puente). No existe, pues, evidencia de que ser parte del programa haya creado en las madres un interés hacia lo público estatal, como lo plantea el programa. Las menciones al contacto con la administración, más allá de la relación con el enlace local, fueron casi nulas y escasamente mencionadas. Solo algunas madres desarrollaron cierto protagonismo o liderazgo que les permitió lanzarse como candidatas a cargos de representación política en la coyuntura electoral de octubre de 2011. Esto coincide con una evaluación de impacto del programa, realizada por el DNP, que concluye que no existe evidencia sobre cambios en los comportamientos y decisiones asumidas por las mujeres, aunque se evidenció que las mujeres incrementaron su participación en otros grupos comunitarios y religiosos, aunque no en cargos de dirección o liderazgo.

Si bien el 91.8 % de los alcaldes encuestados creen que las mujeres han desempeñado un rol mucho más activo en el municipio desde que pertenecen al programa, ligan ese papel sobre todo al ámbito productivo. Algunas mujeres han trabajado en proyectos que les pueden brindar cierta sostenibilidad económica a las familias. En varios documentos se indica que algunas acciones han estado encaminadas a organizar a las madres líderes en grupos asociativos y, de esta forma, elevar sus condiciones de vida. En ninguno de los cuatro casos estudiados se evidenció la existencia de proyectos productivos sostenibles. El programa incentiva la organización alrededor de los comités de madres líderes con responsabilidades ligadas a los objetivos del programa. Pero no se tienen en cuenta las organizaciones existentes en los municipios como base para el fortalecimiento del tejido social. El argumento es que esas organizaciones pueden introducir “ruidos” en el diseño del programa y generar costos que podrían ponerlo en riesgo.

Un tercer y último concepto clave en cuanto a la construcción del modelo de relaciones entre el Estado y los beneficiarios del programa, es lo atinente a la participación ciudadana. En la marcha del programa esta cuenta con tres dimensiones: a) la deliberación de las madres en torno a su condición de tales y a su participación en el programa, b) la coresponsabilidad, es decir, la posibilidad de las mujeres de insertarse en diferentes espacios para que conozcan mejor el programa, lo apropien y garanticen su buen funcionamiento, y c) el control social, entendido como el derecho a realizar seguimiento a la gestión pública, a sus resultados y sus efectos.

En el entendido de que la participación ciudadana es una forma de inserción de las personas y los grupos en el escenario público para incidir en las decisiones públicas, vale la pena indicar que no existen espacios de nivel nacional.

Las instancias de participación son las asambleas municipales, los encuentros de cuidado, los comités de madres líderes, las veedurías ciudadanas, el comité municipal de certificación, los encuentros departamentales y/o regionales de madres líderes. En estas instancias se identifican los problemas y se definen los instrumentos y métodos para solucionarlos; se elaboran y socializan propuestas e iniciativas de las madres; se reciben quejas y reclamos, y se efectúa control social al programa mediante las veedurías ciudadanas. El programa reconoce la necesidad de brindar herramientas a las madres para que, a través de su participación, contribuyan a optimizarlo, de manera que este consiga los resultados esperados. Las orientaciones sobre la operación de dichos espacios, las estrategias y los instrumentos utilizados han sido definidas por las instancias nacionales, por lo cual las madres no tienen otra opción que acogerse a ellas. En consecuencia, es imposible crear espacios alternos distintos a los ideados por el programa.

Los estudios de caso señalan que los lineamientos nacionales son acogidos y de acuerdo a las condiciones específicas se introducen algunas modificaciones e innovaciones a las orientaciones, especialmente en aspectos referidos a lo cultural y a los temas de discusión y de formación. Son madres titulares aquellas que reciben los recursos. Ellas eligen a las madres líderes, una por cada cincuenta beneficiarias, y las madres líderes conforman el Comité Municipal de madres líderes. Existe rotación en la elección para asegurar que todas tengan la posibilidad de hacer parte del Comité Municipal. Este apoya la operatividad del programa, promueve la celebración de los encuentros de cuidado y de otras actividades. La responsabilidad de las madres líderes es triple: promover el cumplimiento de los objetivos del programa (salud, educación y alimentación), establecer relación con las autoridades locales y con los organismos del programa en el nivel nacional, y realizar el seguimiento al programa. Las asambleas municipales son espacios en los que se discuten diferentes temas, se reconocen las identidades y las diferencias, y se establecen relaciones de diverso tipo entre ellas y con otros actores participantes y la administración municipal. De otro lado, son mecanismos de articulación entre las madres líderes, las autoridades locales y los funcionarios del programa.

En las Jornadas de Incentivos participan las familias beneficiarias y los habitantes de un territorio. Se busca mejorar la oferta de servicios dirigidos a las familias beneficiadas e incentivar acciones de mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiadas y de la comunidad.

El Comité Municipal de Certificación es un espacio mixto, de carácter consultivo, que evalúa e informa al programa las situaciones sometidas a su consideración, particularmente con el archivo físico del SISBEN; retiro de familias; número de beneficiarias; cer-

tificación de residencia, etc. Los Encuentros de Cuidado propenden por el cuidado de las madres, de la salud y de la educación de los menores y del mejoramiento de la calidad de vida de las familias.

El programa resalta la importancia de la transparencia en el manejo de los recursos y en su operación, por lo cual ha incentivado y facilitado las acciones de queja y reclamo por parte de las beneficiarias, además de capacitarlas en la comprensión y uso de los diferentes instrumentos para la exigibilidad de sus derechos, como las acciones de tutela y los derechos de petición. Un aspecto tratado profusamente en los documentos de evaluación se refiere a las acciones de veeduría y control social del mismo por parte de las madres beneficiarias. Un poco menos de la mitad de los alcaldes a los que se aplicó la encuesta (48.9 %) creen que las madres beneficiarias han tenido incidencia en el programa.

Esta es asimilada a la posibilidad de presentar quejas y reclamos relacionados con el subsidio, y de participar en los diversos escenarios de encuentro sin necesidad de propiciar cambios en la forma en que se lleva el programa. En los cuatro municipios, las instancias de participación ciudadana más reconocidas y nombradas son las asambleas de madres comunitarias y los encuentros de cuidado. En algunos resaltan las veedurías ciudadanas como un instrumento que posibilita el control social del programa, en materia de presentar quejas y reclamos. De todos modos, los espacios creados han sido utilizados de manera importante por las madres debido a que a través de ellos se canalizan inquietudes, se socializan dificultades que se presentan en desarrollo del programa y se perfilan las soluciones más adecuadas. Son escenarios de intercambio de experiencias y de instauración de lazos y sinergias entre las madres en cada municipio.

Según los documentos del programa, las asambleas se han tornado en cierta medida

en espacios de diálogo con las autoridades en clave de política social y de reconocimiento como actores esenciales de la vida local. No obstante, al examinar la información sobre la forma en que se surten las asambleas en los cuatro municipios se observa que en este escenario se abordan las situaciones y problemas más relacionados con el funcionamiento del programa, capacitaciones y programación de actividades, no tanto asuntos referidos a temas de la administración pública y su gestión. Más aún, en esos municipios existe poca apertura de las administraciones públicas a la intervención de la ciudadanía, y poco interés y bastante apatía ciudadana para promover la creación y fortalecimiento de los escasos espacios existentes.

Las madres beneficiarias no cuentan con una cultura de inserción en organizaciones sociales y mucho menos en preocuparse por

intervenir en espacios públicos. Su “salto” hacia lo público significa solamente la posibilidad de salir de su ámbito familiar y del hogar para relacionarse con otras madres y trabajar por la salud y la educación de sus hijos, tal como lo plantea Familias en Acción. En síntesis, se ha incrementado la participación de las madres en espacios propios del programa y en algunos pocos espacios municipales, incluso en instancias políticas, pero no se puede afirmar que la participación promovida por el programa haya logrado convertir a estas madres en líderes activas en otros escenarios. Se abre espacio a la participación ciudadana pero se la limita pues, de un lado, pre-establece los canales, su alcance y sus resultados y, de otro, se cuida de no propiciar organización y dinámicas participativas externas al programa, a fin de evitar tensiones que afectarían la marcha de este último.

ESTADO COMUNITARIO

Teniendo en cuenta los contenidos de los planes de desarrollo implementados en el país se puede observar que la evolución sistemática del concepto de Estado va aparejada con el deseo de cambiar la orientación de los esfuerzos para conseguir el desarrollo económico. Esfuerzos que hoy se concentran en fortalecer el capital social para con él, apalancar el desarrollo regional y de aquí construir un Estado comunitario que haga sostenible el desarrollo nacional.

Como consecuencia de la ejecución y de la evolución progresiva del Estado participativo y como fase avanzada de él, se origina el Estado comunitario. Este es el sentido lógico del concepto de Estado expuesto en los planes de desarrollo e implícitamente está comprendido el principio del ciclo evolutivo de la sociedad en el que toda fase exige su

madurez que al superarse, debe continuar con la siguiente.

En Colombia, se debía profundizar la fase del Estado participativo hasta que sea una realización acabada y lograr con él la plena descentralización como culminación plena de la radicalización de la participación, para enseguida pasar al Estado comunitario. Romper este ciclo es fracturar el proceso de ascenso social. Por lo tanto, el Estado comunitario es el resultado de la interiorización de la participación, que actuando en forma permanente y sistemática, la comunidad desarrolla el suficiente capital social para resolver los problemas de atraso, pobreza y violencia. En él se efectúa la articulación de la base social con el sistema político-partidista que con la coordinación del gobierno, estructura una sociedad unida, participativa, solidaria y democrática cuya finalidad es organizar una

comunidad equilibrada, justa y próspera. Podría decirse que el Estado comunitario es la organización del Estado mediante la participación activa de la comunidad en la construcción de la democracia y la prosperidad. Es a este tipo de Estado al que se pretende llegar mediante la promoción y consolidación del capital social.

“El Plan de Desarrollo señala el camino hacia un Estado Comunitario” (Presidencia de la República - DNP, 2002, p. 15). El plan de desarrollo muestra el sendero que conduce a ese paradigma de Estado y que representa la versión más significativa del Estado social de derecho. Sendero elaborado con participación ciudadana, con fortalecimiento institucional, con confianza social, con cooperación solidaria y con identidad nacional, es decir, con capital social, para poder transformar el “Estado social en descomposición” en un “Estado comunitario”. Estado matriz sociopolítica que promueve y equilibra simultáneamente el poder soberano con la base socio-económica y con el sistema político-partidista.

El capital social se constituye como el fundamento del Estado comunitario que se fortalece en la medida en que aquél se consolida y por consiguiente, elimine la ilegitimidad, la ingobernabilidad y la arbitrariedad mediante la institucionalización, la confianza y la autoestima colectiva, o como lo expresa el economista Luis Jorge Garay (2002) al referirse a los fundamentos para guiar la transición del Estado de derecho a un Estado social de derecho, mediante la “Vigencia del principio de la preeminencia de lo público y de los intereses colectivos construidos y legitimados con el concurso y activa participación ciudadana” (p. 2). Mediante la “prioridad colectiva de avanzar en el desmonte de la exclusión social como requisito esencial para la solidaridad, convivencia y sentido de pertenencia,

la cooperación y construcción participativa de lo público a través de instituciones y prácticas democráticas” (Garay, 2002, p. 2).

El Estado comunitario, según el plan de desarrollo, se debe caracterizar por ser: a) Participativo, b) Descentralizado, c) Gerencial y d) Transparente, para lo cual accionará las siguientes estrategias:

- I. Involucrar a la ciudadanía en la obtención de los fines sociales: lograr el bienestar general, mejorar la calidad de la vida y prestar universal y eficientemente los servicios públicos.
- II. Cero tolerancias con la corrupción, la burocracia y la politiquería.
- III. No coexistencia con la violencia y el conflicto.
- IV. Implementar la solidaridad en las decisiones públicas y privadas.
- V. Focalizar los recursos públicos donde se necesiten con eficiencia, eficacia y efectividad.
- VI. Promover la autonomía regional a través de la profundización de la participación comunitaria.
- VII. Impulsar la creación de un país de propietarios a nivel individual y comunitario.

Este es el Estado comunitario hacia el que Colombia se dirigió y se debe dirigir, si fortalece el capital social que permitirá a todas las generaciones la convivencia y la confianza pacíficas, junto con la esperanza de un mejor y estable futuro económico. Las evidencias de qué tanto se está poniendo en práctica este tipo de acciones para lograr los cambios esperados hacia un país con futuro las dicen los resultados en la inclusión ciudadana, la participación en los destinos de las regiones, la paz en el campo, el reconocimiento internacional.

EVIDENCIAS Y EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

No.2

La evaluación de la participación ciudadana en el país tiene relación con el avance de la democracia a todo nivel. La creación de instituciones del orden nacional y local en desarrollo de la Ley 152 de 1994 estatutaria de la planeación, que garantizan y promueven los mecanismos y las instancias de participación, es un buen instrumento de medición. También por el fortalecimiento del tejido social por medio de la extensión de las organizaciones, asociaciones y redes sociales formadas en los municipios y localidades. Así como por la importancia concedida a los procesos políticos en la medida en que representen posibilidades u oportunidades para incidir en el destino de las regiones tomadas como el bienestar futuro de la población. Por último, en los controles y seguimiento sociales ejercidos por la ciudadanía a la gestión pública y al uso de los recursos escasos.

La participación puede ser concebida: a) como un medio (instrumento) para llegar a resultados o b) como un fin para corregir las fallas de la democracia. Generalmente se la ha tomado como un medio para obtener unos logros específicos y así ha quedado institucionalizada la participación en nuestro país. Este enfoque es el seguido por el país, en concepto del Dr Fabio Velásquez, en su estudio sobre la participación ciudadana en las localidades colombianas en la década comprendida entre 1993-2002. Los resultados a los que llegó el estudio mencionado son los siguientes: en la esfera de la gestión pública en cuanto a mejorar la eficiencia y a incidir en la formulación de políticas “ la vinculación de la ciudadanía a los procesos de partici-

pación ha tenido en general un bajo grado de incidencia en la formulación de políticas públicas locales y en la orientación de la gestión municipal (...) de todos modos, el saldo de resultados parece ser inferior a lo previsto “ (Velásquez, 2003, p. 325).

Por ejemplo, dice el autor citado

“Las juntas administradoras locales, JAL no tienen presencia en escenarios de concertación de macro-políticas urbanas (...) Algo parecido hay que decir de los concejos territoriales de participación, CTP. Su incidencia en la definición de los contenidos de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial, ha sido inferior a lo esperado” (Ibídem, p. 329).

Sin embargo, en la encuesta de opinión sobre participación ciudadana, efectuada por el equipo de trabajo de Fabio Velásquez en 2002, obtuvieron los siguientes resultados: el 26.7 % de los encuestados piensa que la participación ha creado mayor interés de la gente en los asuntos públicos y el 40.1 % está en desacuerdo con esto y el 25.1 % no está de acuerdo, ni en desacuerdo. Ante la pregunta de si la participación ha ayudado a resolver los problemas de la gente, el 29.3 % de los encuestados manifestó estar de acuerdo, el 34.3 % en desacuerdo y el 26.8 % ni de acuerdo ni en desacuerdo.

Estos resultados contrastan apreciablemente con los registrados por la encuesta del DANE del año 2008 sobre la cultura política, que en su cuadro No. 30 muestra que de

ARTÍCULOS

REVISTA ECONOMICUS HETERODOXUS

22.187.527 personas encuestadas, el 63.59 % sí cree que la participación es efectiva en la solución de problemas de la ciudadanía, mientras que solo el 26.26 % cree lo contrario. Si bien parece que en materia de participación se ha avanzado en el transcurso de 7 años, lo cierto es que una cosa es creer en la participación como mecanismo efectivo para obtener resultados y otra distinta es la participación real, ya que en la anterior encuesta solo el 21.9 % ha participado efectivamente en marchas y movilizaciones.

En la esfera del ejercicio de la política, la participación compite con las prácticas clientelistas, según las cuales quien tiene acceso oportuno a los recursos del presupuesto es quien termina por constituir las instancias de participación en directorios de los políticos.

“La percepción que tienen los colombianos sobre estos temas no es del todo optimista. Piensan que la participación no ha logrado reducir la politiquería y el clientelismo en Colombia, tampoco la corrupción, fenómeno ligado al clientelismo, y que más bien ha fortalecido el poder de los políticos. Así, en el año 2002 el 35.3 % de los encuestados cree que la participación no ha logrado reducir el clientelismo y la politiquería y un 24.0 % piensa que sí. Así mismo, el 35.7 % no cree que la participación haya reducido la corrupción y el 26.2 % piensa que sí”. (Íbidem p. 347)

Para el año 2008, la encuesta del DANE arroja la cifra del 1.35 % (6.17 % del 21.9 %), la participación real contra la corrupción política, donde se demuestra que la ciudadanía no cree en que la participación resuelva la corrupción política.

En la esfera social, en cuanto al fortalecimiento del tejido social se tiene por una parte el aumento de las organizaciones sociales y de otro lado y el más importante es la creación de lazos de confianza social. En cuanto

a lo primero, dice el trabajo de Fabio Velásquez que el 48.1 % de los encuestados cree que la participación ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones sociales y solamente el 15.8 % cree que no contribuye para tal fin. Sin lugar a dudas y sin contar con estadísticas se observa una tendencia a la formación de asociaciones, juntas de acción comunal, consejos regionales, locales y zonales de planeación. Veedurías ciudadanas, ligas de usuarios, juntas de administración de conjuntos y edificios, comités cívicos, redes y cooperativas, federaciones y confederaciones, todo esto contribuye significativamente al fortalecimiento del tejido social, base fundamental del CAPITAL SOCIAL, si no fueran creaciones puramente formales, por cumplir con las disposiciones al respecto.

El segundo aspecto despierta un gran interés, debido al concepto generalizado entre los estudiosos de la idiosincrasia de la sociedad colombiana que la han esquematizado como poco solidaria, violenta y fragmentada. Los casos que presenta el autor del estudio “¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?” (Velásquez, 2002) son un ejemplo de que es posible transformar la conducta de las colectividades siempre que se den a conocer con claridad los objetivos de beneficio común sin sesgos de personalismos. Los casos de la comuna 6 de Medellín respecto de la planeación zonal. Los de Cali, Barranquilla y Bogotá con la conformación de observatorios de la gestión local. El caso de Tarso con la conformación de la asamblea municipal constituyente que ha integrado las personas con las instituciones para conseguir un propósito común, es un paradigma de solidaridad. El caso de Toribio con sus famosas mingas. Son emblemas de colectivismo social. No obstante y como lo expresa Velásquez:

“... Se ha ganado en organización y movilización social, pero no se ha avanzado lo

suficiente en la creación de confianzas interinstitucionales e interpersonales que permitan articular esfuerzos en pos de objetivos compartidos. Persiste una cierta fragmentación social, la que en algunos municipios se ha acentuado a raíz de la estrategia desarrollada por las autoridades municipales, encaminada a frenar y a controlar el alcance de los procesos participativos”

A pesar de la participación ciudadana y su notorio ascenso, la pobreza, la indigencia y la informalidad sociales siguen creciendo. La indigencia, por ejemplo, pasó de 20.4 % de la población en 1991 a 23.4 % en el 2000. La tasa de informalidad pasó de 54 % de

la población en 1992 al 61 % en 1999. La población por debajo de la línea de pobreza era 57.7 % en 1991 y pasó a 59.8 % en el 2000. En la actualidad, estas cifras no han cambiado significativamente, situación que nos permite esbozar la contradicción participación-exclusión, cuyo sentido se resuelve si tenemos en cuenta que los que participan no son los de los sectores bajos, como ya se había indicado anteriormente, y que es precisamente lo que urge resolver para así rediseñar el objetivo de la participación que es transformar la contradicción participación-exclusión en la proposición virtuosa participación-inclusión, mediante el fortalecimiento del capital social.

PROMOCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

Se ha presentado siempre la relación existente entre el crecimiento económico colombiano y la perseverante pobreza, la creciente desigualdad y la exclusión de la población mayoritaria. Se ha sostenido que es una consecuencia directa de los modelos ejecutados en los que se ha privilegiado el crecimiento, considerando tangencialmente el factor social del que se excluye el tejido social como pegamento que

lo enriquece. El cambio que se debe producir y promover es construir alrededor del crecimiento económico el capital social, fortalecerlo y privilegiarlo. El modelo de desarrollo es, entonces, una forma de desarrollar el país fundamentada en la premisa de crecer con capital social. Este modelo parte de concepciones microeconómicas para llegar a la coordinación por parte del Estado de los conceptos macroeconómicos.

MICROECONOMÍA Y CAPITAL SOCIAL

El modo como se desarrolla una colectividad puede asociarse con el mayor o menor grado de intervención del Estado, pero si excluimos este por cuanto su aceptación y su organización se da por hecho, la atención se concentra en el comportamiento del grupo y las diferentes formas de resolver sus problemas. El comportamiento de los grupos, al igual que el individual, consiste en racionalizar el bienestar

colectivo. Para esto se necesita que exista una cohesión de grupo y una conciencia colectiva. Esta cohesión tiene un grado de fortaleza, dada por el pegamento generado por el grupo. Este pegamento es la cultura de la colectividad que identifica y realza los valores de sus miembros y con los cuales resuelve los conflictos, y la hace prosperar. Así lo podemos deducir de los casos estudiados tanto a nivel nacional como internacional.

ARTÍCULOS

REVISTA ECONOMICUS HETERODOXUS

No.2

Pag. 51

En el país sobresalen los casos de Toribio (Cauca), Tarso (Antioquia), la comuna 6 de Medellín y los demás casos estudiados por Fabio Velásquez en la investigación financiada por varias fundaciones en el año 2003. No obstante, la experiencia de la tienda comunal realizada en Tenjo (Cundinamarca) es bastante significativa del poder del capital social. La tienda fue creada por la junta de acción comunal del municipio. Todos los habitantes se constituyeron en socios y todos eran los principales consumidores de sus artículos. La tienda comunal creció hasta el punto de efectuar ventas por 60 millones de pesos mensuales. Los rendimientos netos del 20 % son administrados por los mismos socios y controlados por ellos. Estos rendimientos los distribuyen en educación y salud para todos los niños del municipio, llegando de esta forma al óptimo social al generar una alta satisfacción en el consumo básico y en los servicios de educación y salud para la población infantil. También en la realización de una eficiente distribución de los bienes primarios y al estimular la producción adecuada sosteniendo unos precios competitivos para los socios-productores. Por otra parte, nadie se apropia del excedente generado, el cual se aplica en el futuro de la comunidad: los niños.

En el ámbito latinoamericano, sobresalen los casos de “Villa el Salvador” en Lima (Perú) y el de “las ferias familiares” en la ciudad de Barquisimeto (Venezuela). En el primero, varias familias invasoras de tierra en Lima (50.000 personas), recibieron en 1971 un terreno desértico a 19 kilómetros de Lima. Se organizaron en 110 grupos. De cada uno de ellos sale un representante a la junta de gobierno y de esta manera se establecieron normas de convivencia y de trabajo comunitario. Al cabo de 6 años su población era de 300.000 personas, entonces se construyeron 50.000 viviendas. Levantaron con esfuerzo 2.800.000 metros cuadrados de calles, 60 locales comunales, 64 centros educativos, 32 bibliotecas populares, 24 centros integrados

de salud, varias farmacias, 4 rutas principales y 7 avenidas perpendiculares, y plantaron medio millón de árboles.

Utilizaron sus excretas en especies de lagunas cuyos residuos eran el abono de sus tierras áridas (Kliksberg, 2000, p. 35). De esto el aprendizaje es claro: el capital social es el pegamento del tejido social o, como dice Kliksberg,

“El trabajo de la propia comunidad, organizada en marcos cabalmente participativos, estuvo en la base de los avances que fue logrando en corto tiempo. El proceso disparó el capital social latente, que fue multiplicando. La creación a partir de la nada de un municipio entero por su población genera una identidad sólida que impulsó la autoestima personal y colectiva” (Kliksberg, 2000 p. 37).

En el caso de las ferias familiares sucede otro tanto, puesto que una sola feria en la que productores, distribuidores, pequeñas empresas autogestionarias y consumidores de productos verdes, hortofrutícolas y víveres se convierte en 12 años en 105 ferias con las que colocan en los tres últimos días de cada semana 300 toneladas de alimentos, beneficiando a 40.000 familias que al consumir en las ferias ahorran anualmente la suma de 10.5 millones de dólares. Estos logros los han obtenido con tres claves: unas formas novedosas de gestión participativa, potenciar el capital social por encima del financiero y una historia de formación de capital social (p. 41).

En otro aspecto relacionado con el pegamento del tejido social es diciente el trabajo de Juan Camilo Cárdenas de la Universidad de los Andes, “Gobernándonos a nosotros mismos. Reglas del Estado y del pueblo”, con el cual comprueba con grupos de control que en las actividades de asociaciones en las que hay un acuerdo, un consenso y el acatamiento de normas mínimas de respeto, tolerancia y confianza, los beneficios

son más altos en el conjunto de participantes donde se obtiene el equilibrio óptimo social o el de Nash, distinto al actuar racional e individual con trasfondo de conflicto.

Se podría decir que todo esto depende de un diseño gerencial de manejo de grupos y que, como lo han bautizado muchos de los

actores participantes de las anteriores experiencias, sería la “gestión solidaria”. Pero no se trata de manejo administrativo, de lo que se trata es de crear tejido social sin diseños preconcebidos, ni con autoridad individual. Solo con la riqueza de las comunidades, con el capital de los pobres: la confianza.

MACROECONOMÍA Y CAPITAL SOCIAL

Igual que en los aspectos microeconómicos, en la macroeconomía existen ejemplos de cómo el capital social es el componente del avance de los pueblos. El caso típico es el de la India de Ghandi, que cuando propuso independizarse del Reino Unido desplazó a la comunidad hasta el mar para obtener la sal que los ingleses producían, haciéndolos quebrar y debilitar su economía. Existen casos como los de Suecia y Japón, que con una esperanza de vida de 78.3 años y 79.6 años respectivamente, se caracterizan por niveles de equidad muy altos. Esto porque la desigualdad hace disminuir el capital social y ello afecta la salud de la población. Así lo han demostrado investigadores como Kawachi, Kennedy y Lochner, quienes mediante medidas estadísticas establecen la correlación entre la confianza y la mortalidad. Cuanto más baja es la confianza, crece la mortalidad. Asimismo, cuanto más alta es la desigualdad, menor es la confianza entre ciudadanos (Klitsberg, 2000, p. 32).

Los países desarrollados cuentan con un grado de identidad y confianza tan alto que le permite disminuir costos de riesgos y de seguros. Esto promueve la acumulación de ahorro y de capital que al orientarlo a la tecnología, que a su vez cree y confía en su universo científico, desarrolla ciencia y tecnología generando desarrollo económico. Al respecto, Francis Fukuyama plantea un nuevo mapa mundial de países basado en la abundancia o pobreza de capital social. En el grupo de países ricos en capital social están Estados Unidos, Alemania

y Japón, cuyo nivel de confianza generalizada es tan alto que ha permitido el surgimiento de organizaciones corporativas estilo Ford, Siemens y Toyota. La cultura de estos países se basa en la conformación de grupos y asociaciones voluntarias representando una virtud esencial de sus respectivas democracias. El espíritu de grupo y de cooperación social de la población es lo que ha coadyuvado el surgimiento de corporaciones privadas a gran escala.

Por otro lado están los países con riqueza relativa de capital social con fuertes lazos familiares, que desarrollan confianza parental pero con una gran debilidad en la confianza general, lo que incide en la forma de las organizaciones privadas que se caracterizan por ser familiares, de mediana escala productiva y de corta duración. En este grupo se encuentran Francia, Italia, Taiwan y Hong Kong, cuya cultura da más importancia al aspecto filial que a las obligaciones sociales y donde, por consiguiente, la confianza está restringida solo a la familia. Ejemplo de esto son las empresas que han surgido en la región de la Terza (Italia), que no son gerenciadas por profesionales independientes, como sí lo son las corporaciones.

En el tercer grupo están los demás países, caracterizados por su pobreza en capital social, cuya tendencia es a formar clanes étnicos culturales muy cerrados y/o escasos grupos y asociaciones espontáneos, por cuanto su cultura está fundamentada en lo que Jorge Garay (1999) llama la cultura del “rentismo” o de la racionalidad mercantil, en

ARTÍCULOS

REVISTA ECONOMICUS HETERODOXUS

No.2

Pag. 53

la que se persiguen solo ventajas individuales. Aquí la confianza es débil y generalmente es remplazada por la lealtad ciega, la unión y la cooperación condicionadas a las reciprocidades pecuniarias o de seguridad, con un grado de confianza muy débil. En muchos de ellos, los grupos y asociaciones generan un capital social con externalidades negativas o capital social perverso.

En Colombia hay señales de formación de capital social perverso (grupos de delinquentes, organizaciones pandilleras, asociación de sicarios, etc.) que pueden extinguir el poco que existe y que si la comunidad y el Estado no detienen el avance de la corrupción y la cultura de conflicto, el fortalecimiento del capital social se quedará una vez en la lista de aspiraciones pendientes de realizar.

MEDICIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN COLOMBIA

La medición más común es el de las membresías, sin embargo no se ha considerado por la antigüedad del concepto y por cuanto en el país existen muchos clubes que tienen varios años de existencia.

En Colombia, entre los autores estudiosos del capital social se han seleccionado a John Sudarsky, Mauricio Rubio y José Antonio Ocampo para establecer la medida de la presencia de este pegamento del tejido social en nuestro país.

Barcas de Colombia según John Sudarsky (1998)

El Barcas es el barómetro de capital social de una economía. El DNP lo utiliza como instrumento de identificación del capital social. El autor mencionado examinó en el estudio basado en encuestas de opinión realizado para el DNP en 1998 dos elementos básicos del capital social: la

confianza y la participación. En cuanto a la confianza, el estudio se centra en la depositada por la comunidad en las instituciones más representativas del Estado. En la escala de 1 a 10 (la más alta confianza se evalúa con 10) las instituciones obtuvieron en resumen la siguiente calificación:

Tabla 3. Tabla de confianza

CATEGORÍAS	CALIFICACIÓN
Iglesia	7.50
Fiscalía	5.50
S.A.	5.00
Rama Judicial	4.75
Gobierno local	4.25
Administración pública	3.75
Partidos políticos	2.75
Guerrilla	1.25

Esta situación ha llevado a afirmar que la población colombiana no deposita su confianza en las organizaciones del Estado,

cree más en la iglesia que en los demás estamentos de la nación. ¿Será por el espíritu religioso y tradicional del colombiano?

¿O por la corrupción y la descomposición social recrudescida por el narcotráfico? Es posible que todo forme parte de las relaciones asimétricas y verticales que estructuraron la sociedad colombiana y que no han permitido la formación abundante de capital social. Por otra parte, la participación de la población en actividades de interés general, en el estudio de Sudarsky (1998) arrojó los siguientes resultados:

Tabla 4. Actividades de interés general

ACTIVIDADES DE INTERÉS GENERAL	% DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN
Inscripciones electorales	55%
Participación en sufragios efectivos	47.5%
Participación en manifestaciones organizadas	27.5%
Participación en discusiones políticas	25.0%
Participación para ocupar cargos públicos	10.0%
Donar dineros a grupos políticos	0.2%

En conclusión, la confianza y la participación en actividades políticas son débiles en Colombia.

El Latinobarómetro según José Antonio Ocampo

Antonio José Ocampo, explicando los fenómenos característicos de Colombia y de América Latina, en su acontecer económico presenta la debilidad y el deterioro de la cohesión social como uno de los problemas graves del país y agrega que “los niveles de desconfianza en los demás, de insatisfacción con el sistema político y de pesimismo sobre el futuro del país son graves en Colombia, pero no son muy diferentes de los otros países de América Latina” (Ocampo, 2001, p. 29), e inserta para demostrar lo afirmado, la gráfica del Latinobarómetro elaborado en el informe de prensa de Santiago de Chile en el 2000, el cual se resume de la siguiente forma:

Tabla 5. Datos Latinobarómetro 1997 - 2000

CONCEPTO		1997	1999 - 2000
Confianza interpersonal.	Colombia	32.0%	16.0%
	A. Latina	23.0%	16.0%
Satisfacción con la democracia Colombia	Colombia	40.0%	27.0%
	A. Latina	41.0%	37.0%
Situación económica futura Colombia	Colombia	26.0%	20.0%
	A. Latina	22.0%	28.0%
Situación económica personal futura Colombia	Colombia	59.0%	39.0%
	A. Latina	34.0%	37.0%

Fuente: Latinobarómetro (2000)¹

1. Este Latinobarómetro lo presenta José Antonio Ocampo (2001, p. 30) en forma de gráficas de barras.

Estos datos se encuentran confrontados por el Dr. Pedro Amaya Pulido en su estudio “Colombia un país por construir” (p. 443), con las estimaciones efectuadas por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) en las que la confianza de la población en la Justicia, en el Congreso y en los partidos políticos son del 27 %, 24 % y 11 % respectivamente.

Con estos diagnósticos del capital social en Colombia, es imprescindible que se acometan

acciones efectivas para reconstruirlo, promover su formación y fortalecerlo una vez creado. De aquí que acciones como las de formular el plan decenal de cultura, promover el capitalismo social para lograr equidad, asegurar condiciones de convivencia y paz, se constituyan en prioridades políticas del gobierno que conduzcan a la acumulación del capital social suficiente para la construcción del Estado comunitario.

Equidad social

La equidad hace referencia a la distribución del ingreso y al acceso a servicios públicos en una sociedad. Asimismo, proyecta la idea de igualdad ante la ley, ante las oportunidades y ante el mercado. La equidad es a la vez un bien colectivo y un valor meritorio en la medida en que el Estado lo promueva. Lomgani se refirió a la equidad como el resultado de una política distributiva. Lo expresó en los siguientes términos:

“El nivel de desigualdad de ingresos de un país es el resultado de un complejo conjunto de fuerzas, de factores históricos, normas culturales y el efecto de fuerzas exógenas como el comercio y la tecnología. Pero en gran medida es una opción de política distributiva” (Lomgani, 2003, p. 23).

Tal parece que en toda economía, la regla general es la desigualdad como un

producto natural de las relaciones sociales asimétricas y/o del sistema de intercambio imperante. Entonces para disminuirla o eliminarla, se requiere de la fuerza del poder soberano del Estado y más cuando se trata de un “Estado comunitario” fruto de la participación activa de la comunidad.

El Estado comunitario propenderá por una sociedad más justa porque es un Estado participativo, transparente y eficiente. La equidad es una consecuencia del capital social en el que la confianza y la cooperación entre los miembros de una comunidad proporcionan estabilidad social. Por el capital social las brechas económicas y generacionales se superan en alto grado y germina la solidaridad, y esto es un Estado comunitario. En Colombia la desigualdad y la pobreza han venido creciendo en forma sostenida desde 1988, así como lo muestra el reporte de la pobreza del DANE de 2002:

Tabla 6. Reporte de pobreza 1995 - 2001

INDICADOR	1995	1998	1999	2001
Tasa de pobreza	60%	65%	64%	67%
Ingreso medio per cápita/mes (Miles de \$ de 2001)	251	213	245	230
Coeficiente de Gini	0.56	0.54	0.57	0.58
Tasa de informalidad (10 áreas metropolitanas: % de la población empleada)		57.1	53.7	56.2

Fuente: DANE Encuesta de Hogares. Reporte de pobreza para Colombia (2002).

La tendencia de la inequidad es creciente en la medida en que aumenta la informalidad por un lado y la criminalidad por otro. Según un estudio sobre corrupción, crimen y justicia la tasa de criminalidad era para 1987 de 80 crímenes/año por cada 100.000 habitantes (aproximadamente 40.000 crímenes al año en total) y para 1995 era de 100 (aproximadamente 50.000 crímenes al año en total) (Echeverry, 1998). Como se sabe, la informalidad y la criminalidad son el reflejo de la carencia de oportunidades y de la concentración del poder. Dos fallas que el plan trata de corregir, para hacer posible el Estado comunitario, de la siguiente manera:

a. Proporcionando acceso democrático a bienes públicos, mediante el esquema

del capitalismo social para el manejo de los servicios públicos, convirtiendo a los usuarios en propietarios de los mismos. Uno de los ejemplos exitosos de este esquema es el de los acueductos de Melgar, Chía y Mosquera en Cundinamarca que en los meses de enero, febrero y marzo de la presente vigencia fiscal se terminó la colocación de acciones entre los usuarios en cuya oportunidad fueron 16.101 los nuevos accionistas, con los que se completó la operación de capitalización social de la empresa.

b. Impulsando la economía solidaria y la microempresa a fin de cerrarle el paso a la informalidad.

Planeación participativa de la cultura

La planeación de algo tan intangible como la cultura es paradójico y atractivo pero no imposible. Paradójico en el sentido de que solo es susceptible de planeación todo lo relacionado con los recursos materiales escasos y no los imaginarios sociales, ni las creaciones colectivas, ni los símbolos de comunicación colectiva que producen empatías que terminan convertidas en el pegamento o cohesivante del tejido social. Por otra parte, el ca-

rácter utópico de esta planeación es lo que hace interesante el trabajo de acometerla, basta con señalar que hacer planeación con los rasgos distintivos y emocionales de un grupo humano parece, además de imposible, un ejercicio intelectual sin fin. Pero es posible y además concreto. Así lo demuestra el Plan Nacional de Cultura 2001-2010 y la Planeación Participativa del Sector Cultural en los Municipios de Colombia que se ha implementado en nuestro país.

Antecedentes de la planeación participativa de la cultura

La cultura como expresión de identidad nacional fue expresada en el artículo 70 de la Constitución Política. Aquí se manifiesta que la cultura es fundamento de la nacionalidad y que por consecuencia, se categoriza como un valor social que debe ser protegido por el Estado.

Tomando como inicios de la planeación participativa de la cultura algunas formulaciones sobre descentralización cultural y la definición de esta como bien de carácter público, se puede decir que el antecedente más inmediato de planeación participativa de la cultura se presenta con la Ley 188/95 del

Plan Nacional de Desarrollo. En esta, la cultura no tenía la importancia de hoy, puesto que era un programa dentro del sector social. Se consideraba como un pequeño rubro presupuestal al lado de la recreación y el deporte. Sin embargo, a partir de esta ley se hace evidente la inclusión de programas cofinanciados para apoyar la infraestructura cultural nacional y local. Se fomenta la creación e investigación artística y cultural. Se definen acciones encaminadas a la descentralización cultural y a la ampliación de las oportunidades de acceso a los bienes culturales, así como también para la protección y

difusión del patrimonio cultural colombiano. Es claro que en esta etapa la preocupación era la infraestructura física de los aspectos culturales, sin adentrarse en el diseño de una plataforma ideológica sobre lo cultural.

El 7 de agosto de 1997 se aprueba la Ley 397 general de cultura, que expresa la preocupación de la nación por darle contenido conceptual e ideológico a toda su creación artística y a su expresión simbólica. La importancia de la cultura se manifiesta en que la Ley 397/97 le da a los recursos invertidos en ella el carácter de gasto social y porque ella, ejecutada por el Ministerio de la Cultura, tenía el papel principal para la formación del “nuevo ciudadano”. Y en reconocimiento de la importancia de la cultura en el desarrollo económico del país, la convirtió en un sector autónomo e independiente de los demás sectores, pero articulado con ellos. Es así como se crea bajo el marco de la Ley el Ministerio de la Cultura y con él, el Instituto Colombiano de Investigación Cultural, adscrito al Ministerio, y se dan los lineamientos básicos del Plan Nacional de Cultura.

Durante los años 2000 y 2001 se realiza a nivel nacional una serie de más de 570 foros con una participación ciudadana de cerca de 23.000 personas, como lo expresa la Ex Ministra de Cultura Araceli Morales López en la introducción al documento del plan, con el

propósito de elaborar el diagnóstico del estado de los procesos culturales del país, así como el de hacer el levantamiento de un inventario e hitos culturales y de las prácticas culturales que pudieran ser determinantes de la cohesión social. Sobre los foros se produjeron unas actas que el consejo nacional de cultura las elevó a la categoría de documento base del Plan Nacional de Cultura.

En noviembre de 2001, en la ciudad de Cartagena, se hace el lanzamiento del Plan Nacional de Cultura 2001-2010, único plan decenal en el mundo cuyo propósito fundamental es la creación de “una ciudadanía democrática cultural” producto de un esfuerzo colectivo para un país multiétnico.

Finalmente, y de conformidad con el documento CONPES No. 3162 de mayo de 2002, que trata de los lineamientos para la sostenibilidad del plan nacional decenal de cultura, se está gestando la preparación de planes de cultura regional y se ha iniciado en muchas regiones la formulación de planes municipales de cultura para ser incorporados en los planes de desarrollo municipal, para que a su vez formen parte del POT (Plan de Ordenamiento Territorial) local e incluso de los EOT (Esquemas de Ordenamiento Territorial). Sostenibilidad que es posible si se logra construir tejido social con fundamento en la participación ciudadana y en la promoción constante de diálogos interculturales.

Plan Nacional de Cultura y Estado Comunitario

En el numeral 1° del artículo primero de la Ley 397/97 de cultura se define con claridad lo que debe entenderse por cultura. Se expresa que es:

“El conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprenden, más allá de las artes y letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias” (Ley 397/97)

Es importante destacar en esta definición la concepción colectiva de cultura que trasciende la individual. La cultura en síntesis, “Son los modos de vida y los sistemas de valores que distinguen a un grupo humano”

En el Estado comunitario se aboga por una cultura de paz, de seguridad democrática conformada por valores culturales esenciales. Estos valores culturales fundamentales están taxativamente señalados en el numeral noveno del artículo primero de la Ley de Cultura, destacándose la convivencia, la solidaridad y

la tolerancia. En el numeral indicado, se dice “El respeto de los derechos humanos, la convivencia, la solidaridad, la interculturalidad, el pluralismo y la tolerancia son valores culturales fundamentales y base esencial de una cultura de paz”. Un país como Colombia, que ha mantenido un conflicto armado por más de cincuenta años, necesita rescatar y desarrollar sus bases culturales para con ellas girar hacia un Estado democrático y pacífico. Es

El propósito principal del plan es convocar al país hacia una ciudadanía democrática cultural, para lo cual el plan ha definido unos campos de políticas con su descripción, su diagnóstico, sus políticas y estrategias. Los campos son: el de participación, campo de creación y memoria y el campo del dialogo cultural.

Las acciones generales que harán posible el plan de cultura y que permitirán cumplir con el propósito fundamental son: el reconocimiento y formación en valores, el fortalecimiento de la institucionalidad cultural, el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas y el Plan Nacional de Música para la Convivencia.

Los valores a reconocer a través de la cultura son la pertenencia, la solidaridad, la confianza y el respeto por lo público. Las distintas culturas deben ser integradas, articuladas y coordinadas por los Ministerios de Cultura y Educación para evitar la dispersión y así promover la conformación de redes que mediante capacitación y negociación logren impulsar la actividad cultural, la promoción de los valores colectivos y la apropiación social del patrimonio cultural. Como lo afirma el plan decenal:

“Los procesos y manifestaciones culturales de los individuos, pueblos y comunidades, generan identidades y son expresión de sus intereses y espacios de elaboración de proyectos de vida y de futuro. La riqueza de la vida cultural de un pueblo está en estrecha relación con su dinámica social en un

así como en el Plan de Desarrollo se establecen dos estrategias sobre cultura: crear el Sistema Nacional de Convivencia y desarrollar lazos de cultura mediante el Sistema Nacional de Cultura. Estrategias para fortalecer el tejido social como único camino para crear confianza institucional que junto con la cooperación y participación comunitaria fermentan el capital social sobre el cual se consolide el Estado comunitario.

Plan Nacional de Cultura

momento histórico “(Ministerio de Cultura, 2002, p. 11).

El fortalecimiento de la institucionalidad cultural se concentra en consolidar el sector cultural, para lo cual debe desarrollar acciones como:

- Fomentar a las industrias y microempresas culturales.
- Definir la oferta exportadora de bienes y servicios culturales.
- Crear la Agenda de Promoción de la Cultura.
- Consolidar el Sistema Nacional de Información Cultural.
- Elaborar indicadores y estadísticas de cultura.
- Sensibilizar a las administraciones locales respecto del sector cultural.
- Apropiación y participación en procesos de formulación de políticas nacionales de cultura.
- Evaluar el Sistema Nacional de Cultura.
- Reglamentar la Ley de Cultura.

Dentro de la oferta cultural encontramos el patrimonio cultural de la nación como resultado del diálogo permanente entre las memorias colectivas de los grupos. Es la institución que debe protegerse y promoverse, como muchas otras más, y es imprescindible que el Estado reconozca el derecho que cada grupo posee de valorar y conservar su patrimonio. Respecto a las memorias, en el plan de cultura se

encuentra que lo cultural es un reconstructor de los tejidos vulnerados por condiciones de conflicto. Así tenemos que:

“[...] tanto las memorias colectivas como las creaciones culturales son herramientas poderosas en la tarea de generar proyectos de futuro que ayuden a restaurar los tejidos sociales vulnerados por el conflicto, la exclusión política y la entrada en la dinámica de la globalización sin mayores referentes locales” (Ministerio de la Cultura, 2002, p. 27).

De aquí que sea necesario ejecutar estrategias que contribuyan al sostenimiento de la creación, amenazada por formas violentas del conflicto, como son la protección del derecho de encuentro, conformar redes para la creación, incentivar y proteger los proyectos culturales de los grupos migrantes y desplazados, recrear y proteger la pluralidad de las memorias, promover el intercambio y la cooperación entre culturas y redimensionar lo nacional desde lo multicultural.

BIBLIOGRAFÍA

- Chomsky, N. (2003). EE.UU un Estado ilegal. Bogotá: Ediciones Le Monde-Tebeo Comunicaciones.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2002). Encuesta de Hogares. Reporte de pobreza para Colombia. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2008). Reporte de pobreza para Colombia. Encuesta de cultura política Bogotá: DANE
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). Documento Conpes No. 3162 de mayo de 2002. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DURSTON, John (2002) “El Capital Social Campesino en la Gestión del Desarrollo Rural “ CEPAL
- Echeverry, J. (1998). Corrupción, crimen y justicia. Bogotá: Tercer Mundo Editores –Fedesarrollo - Colciencias.
- Garay, L. J. (2002). Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Lomgani, P. (2003). Finanzas y desarrollo. Fondo Monetario Internacional (FMI, Wahington).
- Kliksberg, B. y Tomassini, L. (2000). Capital social y cultura. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la república – Departamento Nacional de Planeación. (1998). Bases del Plan. Bogotá: Presidencia de la república – Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Cultura. (2002). Plan Nacional de Cultura 2001-2010. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Ocampo, J. A. (2001). Un futuro económico para Colombia. Bogotá: Alfaomega.
- Velásquez, F. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona - Fundación Social.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

No.2

Los autores interesados en publicar sus artículos en la revista *Economicus Heterodoxus*, editada por la Universidad Piloto de Colombia, deben hacer seguimiento detallado de las siguientes instrucciones, por ello se recomienda leer detenidamente y en su totalidad el contenido de las mismas. Se relacionan las pautas relativas a: público al que se dirige la publicación, características de los artículos y condiciones de presentación de documentos a la revista, procesos editoriales que sufren los documentos postulados a la revista (recepción, verificación de cumplimiento de condiciones, evaluación por pares, ajustes al documento, aceptación de la publicación, publicación final, canales de comunicación de la revista con los autores, responsabilidad de la revista) y descripción del proceso de evaluación.

REVISTA ECONOMICUS HETERODOXUS

Público al que se dirige la revista *Economicus Heterodoxus*

La revista *Economicus Heterodoxus*, editada por la Universidad Piloto de Colombia, pretende contar con un espacio para publicar artículos de interés a la comunidad académica y científica en temas económicos y sociales tanto en el contexto nacional como internacional. El nombre propuesto *Economicus Heterodoxus* hace referencia a la polisemia de la economía y a las diversas corrientes que alimentan la ciencia económica y que en general son de carácter transdisciplinar, elemento diferenciador de esta publicación.

Procesos editoriales de los artículos presentados a la revista *Economicus Heterodoxus*

A continuación se describen las etapas editoriales que experimentan los artículos presentados a la revista *Economicus Heterodoxus*:

Procedimientos para la recepción de artículos y verificación

El (los) autor(es) envía(n) su expresión de interés de publicar en revista *Economicus Heterodoxus* al correo electrónico economicus-heterodoxus@unipiloto.edu.co, adjuntando el artículo, la carta de cesión de derechos (incluye la certificación de ser un trabajo original y de no estar en evaluación paralela en otra revista científica ni hacerlo en el futuro, además de incluir el compromiso de utilizar adecuadamente las formas de citación y referencia para reconocer la autoría de las diferentes fuentes utilizadas) y el formato de autores debidamente diligenciado. Posteriormente, el editor científico verificará el cumplimiento de las instrucciones aquí relacionadas, si existe incumplimiento, el editor científico comunicará la no aceptación del documento y expresará con claridad los motivos de exclusión. El autor podrá presentar nuevamente el documento y los formatos las veces que lo requiera hasta lograr la aceptación inicial.

Cuando se haya verificado el cumplimiento de las instrucciones, el editor científico comunicará al autor el paso del documento al Comité Editorial e ingresará los datos del artículo en la base de datos de la revista, especificando este estado. En caso de que el autor no reciba la comunicación, el correo debe ser enviado por el autor nuevamente hasta obtenerlo.

El Comité Editorial tendrá la función de seleccionar los artículos que se envían a revisión por pares. Los pares evaluadores serán escogidos de una base de datos administrada por el editor científico, o por referencia de los integrantes del Comité Editorial.

Evaluación por pares

Los artículos seleccionados por el Comité Editorial se presentarán a pares, dos por cada documento, y evaluarán las condiciones de calidad del artículo, específicamente: definición del tipo de artículo a juicio del par, valoración de la recopilación teórica, construcción del artículo, aporte al avance de la ciencia en el tema específico, aspectos formales de normas APA y construcción de textos en inglés. En todos los casos, el proceso de evaluación se sustenta en el anónimo de doble vía, los pares no conocerán a los autores ni las instituciones que representan, tampoco los autores a sus evaluadores.

Los conceptos finales que emitirán los evaluadores serán:

- El artículo debe publicarse como ha sido enviado. El manuscrito puede mejorarse como se sugiere, pero no es necesario que se revise nuevamente.
- El artículo puede publicarse solo si se atienden antes de su publicación todos los cambios (menores) que se indican o sugieren.
- El artículo contiene material valioso y puede publicarse solamente si se atienden todos los cambios y sugerencias que se indican. Se requiere evaluar nuevamente la versión modificada del manuscrito.
- El artículo no debe publicarse en la revista *Economicus Heterodoxus* por las razones que se indican en esta revisión.

Ajustes a documentos

De acuerdo con los conceptos emitidos por los pares evaluadores, el editor científico solicitará los ajustes y emitirá comunicación oficial sobre el resultado de la evaluación. En todas las circunstancias los autores conocerán las evaluaciones de sus obras.

Aceptación de la publicación del artículo

Superadas las etapas de evaluación y ajustes, y después de determinar la aprobación de la publicación, el editor científico, notificará la publicación del artículo e indicará la información bibliográfica del mismo.

Medios de comunicación con la revista

El único medio reconocido por la revista *Economicus Heterodoxus* es el correo electrónico, todas las comunicaciones oficiales se emitirán por este medio y será la única vía válida. En cualquier caso, el autor principal (primer autor) del artículo liderará la comunicación sobre el documento, sin embargo, los demás autores pueden solicitar comunicación directa con la revista *Economicus Heterodoxus*. Otras formas de comunicación, personal, telefónica, cartas deben ser corroboradas por el correo electrónico, solicitando acuse de recibo o la descripción de la conversación.

Responsabilidad de la revista

Las opiniones y los artículos de los textos que resulten publicados en la revista *Economicus Heterodoxus* son responsabilidad exclusiva de los autores y no son representativas, necesariamente, de la filosofía de la Universidad Piloto de Colombia, ni responden, de una manera forzosa, a la línea de la revista *Economicus Heterodoxus* o la opinión del Editor (a) de la misma.

Características y condiciones de presentación de artículos a la revista *Economicus Heterodoxus*

Junto con el texto del artículo, los autores deberán enviar al correo electrónico ***economicus-heterodoxus@unipiloto.edu.co*** la carta de cesión de derechos firmada y escaneada y el formato de autores debidamente diligenciado. Tanto la carta, como el formato de autores, deben ser solicitados al correo electrónico de la revista (***economicus-heterodoxus@unipiloto.edu.co***).

La revista *Economicus Heterodoxus* publica artículos científicos, por tanto recibe los siguientes tipos de artículos: artículo de investigación científica y tecnológica, artículo de reflexión y artículo de revisión (Colciencias, 2010). A continuación se especifican las características de cada uno:

- o Artículo de investigación: es un documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes con plena coherencia y cohesión: introducción, metodología, resultados y conclusiones (Colciencias, 2010); además, estos artículos deben presentar de manera concisa la fundamentación teórica y las fuentes utilizadas deben ser preferiblemente documentos de reciente divulgación. Se espera el uso de mínimo 25 fuentes para la construcción del documento.
- o Artículo de reflexión: documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales (Colciencias, 2010). El artículo de reflexión debe evidenciar un tratamiento adecuado de las fuentes de información, así como la discusión y el aporte del autor sobre la temática expuesta.
- o Artículo de revisión: documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias (Colciencias, 2010). Este tipo de artículo hace énfasis específicamente en la recopilación y la presentación de múltiples fuentes de información, al respecto se recomienda a los autores preferir fuentes de información publicadas recientemente, así como preferir las fuentes que han surtido algún tipo de evaluación, entre ellas artículos científicos publicados en revistas arbitradas; se pueden incluir, además, libros, capítulos de libro y memorias de eventos internacionales.

Condiciones de forma de los artículos

Con respecto a la presentación de forma de los artículos, los documentos deben cumplir estrictamente las siguientes condiciones (se presenta a manera de lista de chequeo, para que el (los) autor(es) verifiquen el cumplimiento de todas las indicaciones:

Redacción del título del artículo en español e inglés

Entregar en pie de página una breve reseña del (los) autor(es), que incluya: nombre(s) completo(s), correo electrónico, formación académica (títulos de pregrado y títulos de posgrado sin incluir las instituciones que otorgan el título académico, si el título obtenido se encuentra en español utilizar el prefijo Máster o Doctor según corresponda), afiliación institucional del autor, dirección postal del autor, ciudad y país del autor (o cada uno de los autores).

Presentar en nota de pie una breve descripción del proyecto de investigación que origina el artículo, mínimo debe contener: título del proyecto, entidad que financia y breve descripción del objetivo del proyecto.

Presentar en nota de pie la clasificación del artículo según el presente documento:

Artículo de investigación

Es un documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones (Colciencias, 2010). Estos artículos se deben caracterizar por presentar de manera concisa la fundamentación teórica. Las fuentes utilizadas deben ser preferiblemente documentos de reciente divulgación y debe presentar claramente la articulación entre sustento teórico, metodología, resultados y conclusiones.

Artículo de reflexión

Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales (Colciencias, 2010). El artículo de reflexión debe evidenciar un tratamiento adecuado de las fuentes de información, así como la discusión y aporte del autor sobre la temática expuesta.

Artículo de revisión

Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias (Colciencias, 2010). Este tipo de artículo hace énfasis específicamente en la recopilación y la presentación de múltiples fuentes de información, al respecto se recomienda a los autores preferir fuentes de información publicadas recientemente, así como preferir las fuentes que han surtido algún tipo de evaluación, entre ellas artículos científicos publicados en revistas arbitradas.

Redactar el resumen analítico del artículo, consiste en hacer la presentación de los apartados del artículo y una breve descripción de ellos, sin exceder las 300 palabras.

Abstract, es la traducción al inglés del resumen analítico.

Palabras clave: las palabras clave son palabras o términos descriptores del documento, son importantes porque con estos se realizan las búsquedas en bases de datos, preferiblemente deben estar incluidas en el título del artículo. Mínimo tres, máximo cinco términos.

Key Words, traducción al inglés de las palabras clave.

Presentar los siguientes títulos en el artículo: introducción, los relacionados con el desarrollo de la temática, conclusiones y referencias. En el caso de los artículos de investigación científica y tecnológica, se recomienda mantener el esquema de introducción, metodología, resultados, conclusiones y referencias.

Utilizar únicamente la norma APA para la presentación de citas y referencias, no se acepta en ningún caso la combinación de esta norma con otras formas de referencia y citación. Para guía del autor, puede consultar en Web el vínculo: <http://flash1r.apa.org/apastyle/basics/index.htm>

Extensión del artículo: mínimo 10 páginas, máximo 20 páginas.

Emplear tipo de fuente Times New Roman, tamaño 12, con interlineado a espacio y medio.

El artículo debe estar redactado totalmente en tercera persona del singular, con adecuada puntuación.

Todos los párrafos del artículo deben estar justificados a las márgenes derecha e izquierda

Utilizar máximo tres niveles de títulos, como se muestra a continuación: [1] corresponde al 1er nivel que es el título del artículo, [2] y [3] al segundo y tercer nivel, respectivamente, así:

- Mayúscula y minúscula centrado [1]
- Mayúscula y minúscula en cursiva alineado a la izquierda* [2]
- Con sangría, minúscula, en cursivas, alineado a la izquierda y finaliza en punto.* [3]

Las tablas están presentadas adecuadamente (descripción a continuación). Tener título y número en la parte de arriba de la tabla y seguir el siguiente formato, Tabla 1

Título de la tabla
No se deben presentar las líneas verticales, deben estar descritas al interior del artículo y nombrando el número de la misma, deben estar elaboradas en la herramienta tabla del procesador de texto. Se debe especificar la fuente de donde se obtiene la tabla, si es construcción de los autores, se debe indicar así: Fuente: Autores, o Fuente: Adaptado de ..., o Fuente: construido a partir de ...

Las figuras y gráficas, deberán presentarse adecuadamente (descripción a continuación). Estar numeradas y tener título, esta información debe ir debajo de cada una de ellas.

Elaborar las ecuaciones en la herramienta de edición de ecuación del procesador de texto, estar numeradas y contener una descripción de sus componentes, así:
Ecuación 1
Donde x, equivale a....

No utilizar notas de pie de página (salvo casos excepcionales de aclaración de texto).

Proceso de evaluación de los artículos en la revista Economicus Heterodoxus

Todos los artículos que se presentan a la revista *Economicus Heterodoxus* serán evaluados por medio de un formato que recopila información sobre los siguientes aspectos: identificación del tipo de artículo de acuerdo con los criterios de los evaluadores; claridad y pertinencia de los elementos de los artículos, así como los elementos metodológicos que soportan el escrito; vigencia y aporte del artículo a la temática. Los evaluadores tienen la oportunidad de emitir comentarios y observaciones tanto para la revista como para los autores.

Referencias

Colciencias. (2010). Documento guía. Servicio Permanente de Indexación de revistas de Ciencia, Tecnología e Innovación Colombianas. Base Bibliográfica Nacional BBN. Índice Bibliográfico Nacional Publindex IBN. Recuperado de <http://201.234.78.173:8084/publindex/docs/informacionCompleta.pdf>

