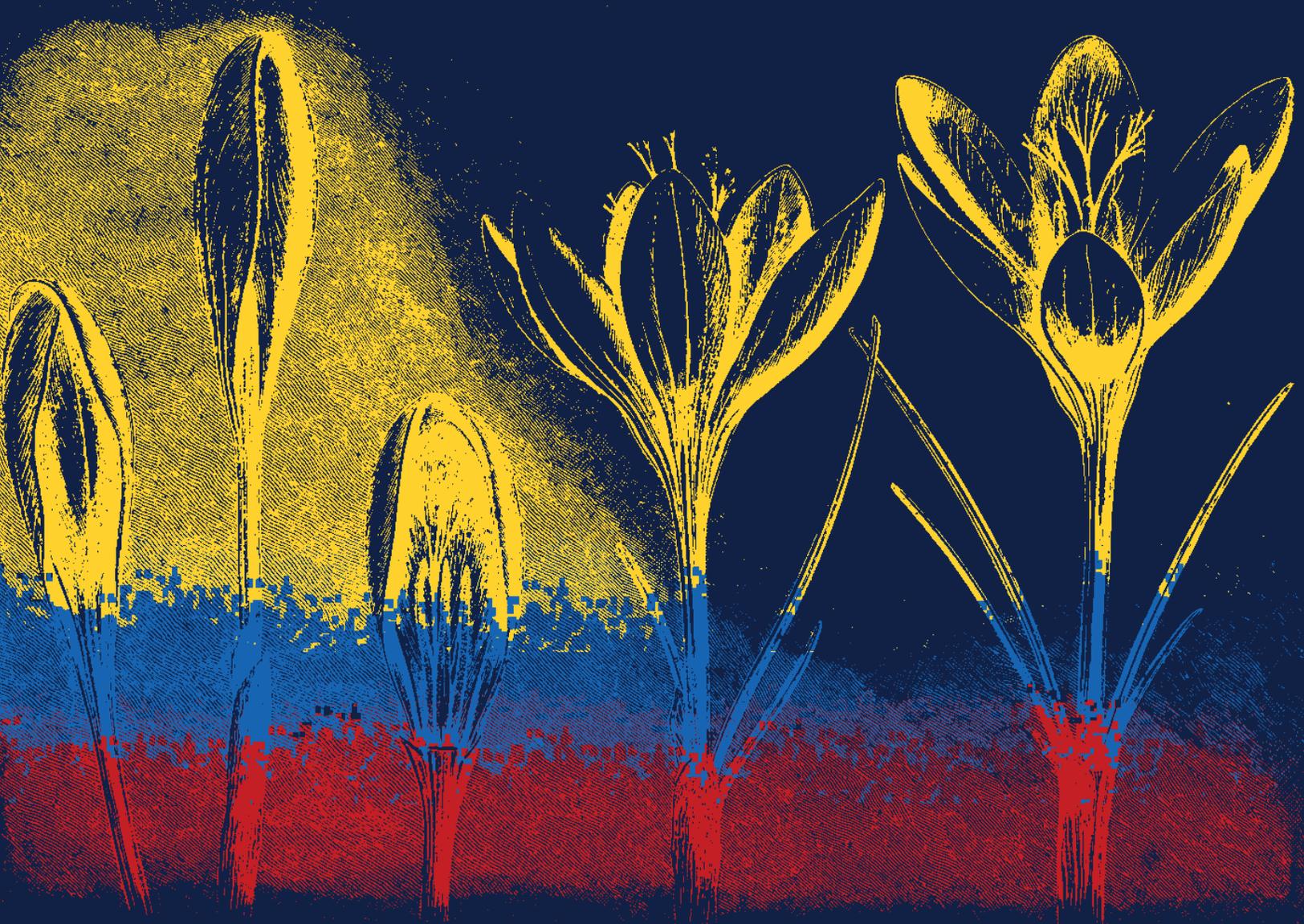


# Agenda de Transición Democrática: otra Colombia es Posible



# Agenda de Transición Democrática: otra Colombia es Posible

Coordinación académica y editorial:  
**Pedro Santana Rodríguez**



*Este documento es una propuesta para el debate social que es preparado por la iniciativa de diferentes personas e instituciones*

@surposable

@Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá Colombia



Publicación con licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 3.0  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas

#### **Corporación Latinoamericana Sur**

Carrera 6 No. 49-48 - 702 Bogotá

sur.org.co

info@sur.org.co

@surposable

Presidenta: Carolina Corcho Mejía

Director Ejecutivo: Jaime Rendón Acevedo

#### **Fundación Heinrich Böll**

Oficina Bogotá - Colombia

Calle 37 N.º 15-40, Bogotá

Teléfono: (+57) 1 371 9111

co-info@co.boell.org

co.boell.org

Representante: Florian Huber

#### **Edición**

Fundación Heinrich Böll.

Oficina Bogotá - Colombia

#### **Coordinación Académica y Editorial**

Pedro Santana Rodríguez

#### **Autores**

Jorge Enrique Espitia Zamora

Luis Jorge Garay Salamanca

Alejo Vargas Velásquez

Fernando A. Rincón Trujillo

Absalón Machado

Darío Fajardo Montaña

Héctor Mondragón

Jaime Alberto Rendón Acevedo

José Daniel Rojas

Pedro Santana Rodríguez

Carolina Corcho Mejía

Luz Marina Umbasía

Néstor Álvarez

Sergio Isaza Villa

Francisco Rossi

Wilson Arias Castillo

Jorge Iván González

Alejandra Barrios Cabrera

Camilo Mancera Morales

Marlon Pabón Castro

Luisa Salazar Escalante

Alejandra P. San Martín Ríos y Valles

Carlos Hildebrando Fonseca Zárate

Ricardo Bonilla

Germán Hernández

Abdiel Mateus Herrera

Félix Martínez

Óscar Andia

Luis Alberto Martínez

Ulahy Beltrán

#### **Diseño gráfico**

Rosy Botero

#### **ISBN**

978-958-52753-8-6

Bogotá, 2022

Agradecimiento especial por su apoyo al Centro Internacional Olof Palme. Así mismo a la Cooperación Española (Ministerio de asuntos Exteriores y Cooperación), al Instituto Democracia 25M y a la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia

Los textos que aquí se publican son de los autores, responden a trabajos de expertos y a ejercicios democráticos, que en nada comprometen a las organizaciones que apoyaron su realización y publicación.

# Contenido

Prólogo

P  
- 4 -

Renta básica  
permanente

1  
- 43 -

Propuesta de Proceso  
de Reforma Tributaria  
Estructural para Colombia  
con base en principios  
constitucionales del  
Estado Social de Derecho

2  
- 67 -

Propuesta de  
reglamentación y desarrollo  
de la ley estatutaria  
1751 de 2015 para la garantía  
del derecho fundamental  
a la salud en Colombia

3  
- 93 -

Seguridad nacional,  
seguridad ciudadana,  
fuerza pública y  
convivencia ciudadana

4  
- 177 -

Pacto Nacional de  
Convergencia por el  
Derecho a la Educación

5  
- 221 -

Hacia un contrato social  
en torno a la economía  
campesina. La alimentación  
de los y las colombianas es  
con los campesinos o no es

6  
- 273 -

La reforma política  
y electoral que  
necesita Colombia  
hoy

7  
- 355 -

Transformaciones  
ambientales  
inaplazables de  
Colombia en el siglo 21

8  
- 411 -

El camino hacia  
la industrialización

9  
- 485 -

Mercados de trabajo:  
Elementos de  
debate hacia un  
pacto de país por  
el empleo decente

10  
- 511 -

# P

# Prólogo

*Pedro Santana Rodríguez*

Colombia sistemáticamente ha venido aplazando un conjunto de reformas necesarias y urgentes para transitar a una democracia robusta, incluyente, sustantiva, -más allá de la democracia formal y restringida que es en realidad la democracia existente en el país, muchas de ellas fueron aprobadas en la carta Constitucional de 1991. Otras puestas en marcha como la división de poderes limitada por las prácticas clientelistas impulsadas desde el ejecutivo para subordinar al Congreso de la República como ha ocurrido desde la puesta en marcha de la Constitución; la carta de derechos que es amplia en la norma constitucional o bien se han aplicado de forma limitada o simplemente se han reglamentado de forma restringida y con notables retrocesos como la descentralización política, administrativa y fiscal, que desde el año 2001 fue reformada

por el Acto Legislativo 01 de 2001 y fue reglamentado por la Ley 715 del mismo año para retornar al centralismo en materia fiscal en detrimento de los departamentos, distritos y municipios y de los sectores de la salud, la educación y el agua potable que de acuerdo con recientes investigaciones y hasta el año 2020 habrían restado recursos para esos sectores en aproximadamente 285 billones de pesos. Otras normas constitucionales simplemente no se han reglamentado como el Estatuto del Trabajo o la creación de las regiones y la reglamentación de las Entidades Territoriales indígenas, para mencionar solo algunas relevantes.

Las normas constitucionales que favorecían los procesos de privatización como la salud, las pensiones, los servicios públicos domiciliarios si fueron reglamentados con celeridad. Estas normas y las políticas

públicas derivadas de ellas en una buena parte han fracasado abiertamente como es el caso de la salud o han resultado ineficientes para garantizar los derechos constitucionales como el derecho a una pensión digna como lo demuestran los resultados y los movimientos sociales que se han desencadenado recientemente reclamando este derecho ante los bajos niveles de cobertura y las bajas mesadas derivadas de la aplicación de la Ley 100 de 1993 tanto en salud como en pensiones.

Otras problemáticas cobijan temas que no fueron abordados o lo fueron de manera equivocada. Los hechos así lo han demostrado. Tres ejemplos claros, la Constituyente no se ocupó de considerar y aprobar una reforma económica y social en favor de las mayorías excluidas. Un segundo gran faltante fue el de las reformas necesarias a la fuerza pública y un tercer faltante una reforma política de fondo para generar reglas de juego que nos hubiese conducido a la reforma del sistema de partidos, el financiamiento de las campañas electorales y mecanismos de control eficaces para castigar de manera efectiva los delitos electorales como el financiamiento de las campañas a través de la corrupción en la contratación pública y con dineros del narcotráfico, males endémicos que tienen que ser enfrentados si queremos construir una sociedad democrática.

Y aquí está el origen de este libro. Un grupo de 60 investigadores nucleados alrededor de la Revista Sur, agobiados por la realidad apabullante de pobreza, exclusión, exagerada concentración de la riqueza, concentración excesiva de la propiedad agraria, corrupción, deforestación y depredación de nuestros recursos naturales, opresión y discriminación en contra de las mujeres, asesinato de líderes y lideresas sociales, asesinato de excombatientes de las guerrillas de las FARC-EP en proceso de reinserción, amenazas, atentados contra la población civil y represión y asesinato de quienes han protestado en los paros recientes, falta de profundidad en los debates sobre estos y otros problemas del país, nos dimos a la tarea de pensar estos problemas. El resultado es esta publicación con los 10 documentos que lo conforman. Nuestra idea original, que hoy reafirmamos, era la de pensar estos problemas en términos propositivos, para pasar de una sociedad en crisis a una sociedad democrática. Transitar de esta democracia restringida, excluyente, de pobres en que el 42.5% vive en condiciones de pobreza monetaria y otro 30.5% están en condiciones de vulnerabilidad, a una sociedad incluyente y fraterna, solidaria. Decidimos pasar de la indignación al sueño de una sociedad donde quepamos todos. Y obvio, el tema fue el de construir una Agenda de Transición hacia esa otra sociedad soñada. Y esa

agenda debe dirigirse a toda la sociedad, pero, sin lugar a dudas a la sociedad política en su conjunto de manera privilegiada y justo este trabajo se desarrolla de cara a las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2022. Estos documentos han sido puestos en manos de candidatos/as y precandidatos/as presidenciales y aspirantes a ser elegidos/as al Congreso de la República.

Pero, además, con los primeros borradores se animaron y realizaron dos Cumbres Sociales y Políticas, una sobre la Renta Básica Permanente, los días 11 y 12 de marzo de 2021 en la que tomaron parte más de 2.000 delegados, que se convirtió en proyecto de Ley y fue presentada al Congreso de la República el 16 de marzo de forma presencial y que de manera indolente el Congreso de la República hundió por falta de trámite, cuando millones de compatriotas no tienen recursos para comer las tres comidas diarias y varios millones apenas consumen un alimento al día.

La otra Cumbre se realizó los días 6 y 7 de noviembre del 2021 con más de 1.400 participantes para discutir la reforma estructural al sistema de salud. Allí se dieron cita organizaciones médicas, de enfermeras, de trabajadores de la salud, de pacientes y ciudadanas y ciudadanos interesados en construir un sistema que garantice el derecho fundamental a la salud,

como lo mandata la Ley 1751 de 2015. El lunes 8 de noviembre se hizo la presentación de las conclusiones a 6 precandidatos presidenciales que atendieron la convocatoria.

Finalmente, el 16 y 17 de diciembre se realizó de forma semipresencial el Encuentro Nacional por la Soberanía Alimentaria con la presencia y participación de 27 organizaciones campesinas, indígenas, de mujeres rurales y ambientalistas que discutieron alrededor del documento que más adelante se reseña y que está publicado en este libro. También se realizó en la ciudad de Santa Marta un seminario entre el 23 y el 27 de agosto con el Proyecto Paola que agrupa a partidos progresistas de Colombia y América Latina.

Así pues, la ruta que nos hemos trazado es la discusión y construcción de propuestas concretas y realizables alrededor de 10 temas que consideramos parte, obviamente que no toda, la Agenda de Transición Democrática para Colombia hoy. Falta temas que esperamos que otras organizaciones e intelectuales las puedan abordar, como ejemplo, una Agenda sobre la problemática de las Mujeres y los jóvenes y una propuesta de reforma institucional de la justicia y de los organismos de control. Los 10 temas que nosotros trabajamos están contenidos en este libro: problema agrario y fortalecimiento de las economías campesinas, reforma

estructural al sistema de salud, reformas al sistema educativo, renta básica permanente, políticas medio ambientales, salarios, empleo y pensiones, reindustrialización del país, reformas a la Fuerza Pública, reforma política y reforma tributaria estructural. Estos documentos no quieren ser verdades reveladas deben ser tomados como aportes a la construcción de políticas públicas y con ese propósito los presentamos al país.

Como coordinador académico y editorial, quiero agradecer públicamente a todos los y las investigadores/as que participaron de este esfuerzo colectivo, debo decir que aprendí mucho en nuestras largas jornadas de trabajo como aprendimos mucho en los múltiples eventos en que estos documentos han sido discutidos.

He intentado en este prólogo del libro destacar algunas de las propuestas y elementos de diagnóstico que están consignados en los documentos. Por supuesto que esa selección es un tanto arbitraria y es de mi exclusiva responsabilidad y esta basada en los documentos aquí publicados y para nada comprometen a los autores a quienes debo un reconocimiento y mis agradecimientos por su infinita generosidad. Igualmente, agradecimientos a la Fundación Heinrich Boll y al Centro Internacional Olof Palme.

## **Hacia un contrato social en torno a la economía campesina. La alimentación de los y las colombianas es con los campesinos o no es**

Colombia no ha resuelto la problemática agraria. Este tema fue abordado por un grupo de investigadores durante un poco más de año y medio y sus resultados se presentan en el ensayo contenido en este libro.<sup>1</sup> Como ya se dijo la Constituyente no abordó la problemática social y uno de los temas emblemáticos es justo el problema de la propiedad agraria y su excesiva concentración. Es perentorio que se intervenga sobre esta realidad con miras a realizar una redistribución de la propiedad agraria que en Colombia desde la Colonia ha estado fuertemente concentrada. Hoy la tasa de concentración de la propiedad rural medida con el coeficiente de GINI es de 0.90 donde 1 representa una situación en que la propiedad de todo el suelo utilizable estuviera en manos de un solo propietario. Las familias campesinas que representan cerca de 11 millones de habitantes del país no solo reclaman

1. **Hacia un Contrato social en torno a la economía campesina. La alimentación de los y las colombianas es con los campesinos o no es.** Darío Fajardo Montaña, Absalón Machado C, Luis Jorge Garay S, Héctor Mondragón, Pedro Santana R, Jaime Rendon A, Carolina Corcho Mejía, Wilson Arias Castillo, José Daniel Rojas, Jorge Iván González, Jorge Enrique Espitia. Con el apoyo de la Universidad de La Salle y el Centro de Estudios e Investigaciones Rurales



una redistribución de la propiedad agraria sino la aprobación de una política integral para el desarrollo rural que tenga como componentes una renta básica campesina para las familias más pobres que son la mayoría, también políticas de crédito de fomento con bajas tasas de interés, asistencia técnica en la cual Colombia tiene una gran experiencia como la organizada y proporcionada por la Federación Nacional de Cafeteros a los campesinos caficultores del país, pero también seguros de cosechas, redes de mercadeo de sus productos como las redes de venta de sus productos de forma directa y sin intermediarios, también los mercados campesinos estimulando las cadenas que privilegian los productos cultivados en los entornos regionales de proximidad que se vieron impulsados en la pandemia

y que deberían ser apoyados desde las administraciones públicas territoriales y por las propias organizaciones de la sociedad civil urbanas de forma permanente.

Ante la crisis climática y el calentamiento global se requiere impulsar los cinturones verdes productores de alimentos en los territorios cercanos a nuestros centros urbanos, así como la protección del agua por encima de cualquier actividad que la ponga en riesgo, como por ejemplo la minería extractiva o el fracking para mencionar solo dos prácticas que atentan contra las fuentes naturales de agua dulce para el consumo animal y humano. Así mismo un plan de pavimentación de las vías terciarias que tiene un elevado costo, 114 billones de pesos, por lo cual deber ser planificado y

(...) «Ante la crisis climática y el calentamiento global se requiere impulsar los cinturones verdes productores de alimentos en los territorios cercanos a nuestros centros urbanos, así como la protección del agua por encima de cualquier actividad que la ponga en riesgo» (...)

ejecutado como política de Estado a lo largo de unos quince años, así como dotar de conectividad a las zonas rurales a las redes de internet que tendría un costo de 8.6 billones de pesos.

En este frente agrario se requiere además cumplir con los acuerdos de Paz suscritos entre el Estado Colombiano y las guerrillas de las FARC que están contenidos principalmente en materia agraria en el punto 1 y 4 de dichos acuerdos. El fondo de tierras para la paz con tres millones de hectáreas para ser distribuidas de forma gratuita entre familias campesinas sin tierra y familias víctimas del conflicto armado durante los próximos 12 años. Diversos estudios han calculado los recursos necesarios para llevar adelante las propuestas de la Misión para la Transformación del Campo. Jorge Enrique Espitia realizó una aproximación actualizada al año 2021 de los costos de las intervenciones propuestas por dicha Misión. Redondeando las cifras el costo asciende a 373 billones de pesos de 2021, para un

promedio de 24 billones de pesos al año que se cubrirían en un período de 15 años con una inversión anual de aproximadamente 2.4% del PIB anual.

La sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, superando el problema de los incumplimientos y la falta de financiamiento de este programa, así como la formalización de la propiedad de 7 millones de hectáreas que no están debidamente registradas que beneficiará principalmente a pequeños y medianos campesinos poseedores. Se requiere llevar adelante los 16 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial que cubren 170 municipios del país y a cerca de seis millones de personas y que fueron el escenario principal de la confrontación entre las Fuerzas del Estado y las guerrillas de las FARC-EP que afrontan el problema del financiamiento pues el presente gobierno no les ha apropiado los recursos necesarios lo cual se debe garantizar.

Como se debe garantizar el financiamiento de las familias que se han acogido al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Pero también deberán hacerse cambios estructurales en el modelo de desarrollo. Luis Jorge Garay ha señalado claramente que este contrato social ha de enmarcarse en la instauración de un modelo societal de relacionamiento no indebidamente mercantilizado ni desregulado

con la naturaleza. Su propósito es desarrollar y potenciar la biodiversidad, las fuentes de agua, los ecosistemas prioritarios, los bosques, y contribuir a la lucha contra el cambio climático, y propender por la sustentabilidad y resiliencia socio-ecológica y ambiental en una perspectiva perdurable. En esta perspectiva deberán renegociarse los tratados de libre comercio que afectan la producción campesina en el país.

Entre diversas políticas públicas en este campo habría que resaltar las siguientes:

- (i) Impulsar una economía circular en lugar de la economía lineal predominante.
- (ii) Realizar campañas masivas de conservación y desarrollo de la biodiversidad, de acuíferos, fuentes de agua, ecosistemas y bosques, la preservación de las fuentes de agua a través de una gestión comunitaria es parte de las apuestas de fortalecimiento de una agricultura más sostenible. La gestión comunitaria del agua, en alianza con el Estado y en desarrollo de la política pública, como el apoyo patrimonial de las comunidades, consiste en un conjunto de procesos y organizaciones privadas-comunitarias y públicas que se coordinan para autogarantizarse el derecho al acceso al agua. Por ello esta propuesta insiste en la necesidad de una Ley Propia que reivindique

derechos fundamentales: el derecho individual y colectivo al agua, y el derecho a la autogestión comunitaria de este recurso. Ello implica el reconocimiento del papel de gestores del agua que realizan campesinos y campesinas, (iii). Desincentivar la producción comercial extensiva de bienes agrícolas -como commodities- en ecosistemas frágiles, (iv). Promover el desarrollo de nuevas fuentes de energía como la eólica y la solar en sustitución progresiva de energía fósil combustible, (v). Potenciar el desarrollo rural, la economía campesina y comunitaria y de pequeños productores agropecuarios y pescadores artesanales, con un aprovechamiento de la tierra, el agua y los recursos ecológicamente sustentables y resilientes, con el impulso de la agroecología, la producción verde, y otros procesos conducentes a ese propósito. Y no puede olvidarse la existencia de grados diferentes de la ruralidad, lo que introduce la necesidad de que las políticas públicas se adapten a esa diversidad, en lugar de ser uniformes para todos.

Por lo demás las políticas públicas para el sector agropecuario deben partir del reconocimiento, valoración y fortalecimiento de la participación campesina en el abastecimiento de alimentos del país, y su orientación

hacia la agroecología. El contrato social sobre y con el campesinado pasa por reconocer los derechos de esta población como un sujeto con ciudadanía plena dentro de la comunidad política. En este sentido, el Estado Colombiano debe adoptar, sin formular ningún reparo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales.

Por otra parte, debe fortalecer y dar cumplimiento a la obligación de formular y ejecutar una política pública a favor del campesinado, contenida en el artículo 253 de la ley 1955 de 2019, la cual cuenta con el presupuesto necesario para llevarla a cabo. Esta política, que sigue siendo una deuda histórica, debe ser formulada y ejecutada con las diversas expresiones del movimiento campesino, quienes deben ser sus hacedores y no sus simples beneficiarios.

Se requiere expresamente una política pública para las mujeres y los jóvenes. Las mujeres campesinas deben ser consideradas como sujetas de derechos. Es necesario hacer el reconocimiento y la valoración de las mujeres del territorio como productoras campesinas, custodias de las semillas y cuidadoras de los bienes comunes. En este sentido se insiste en hacer realidad las normas contenidas en las leyes 160 de 1994 y 30 de 1988 sobre titulación de tierras a nombre de ambos conyugues

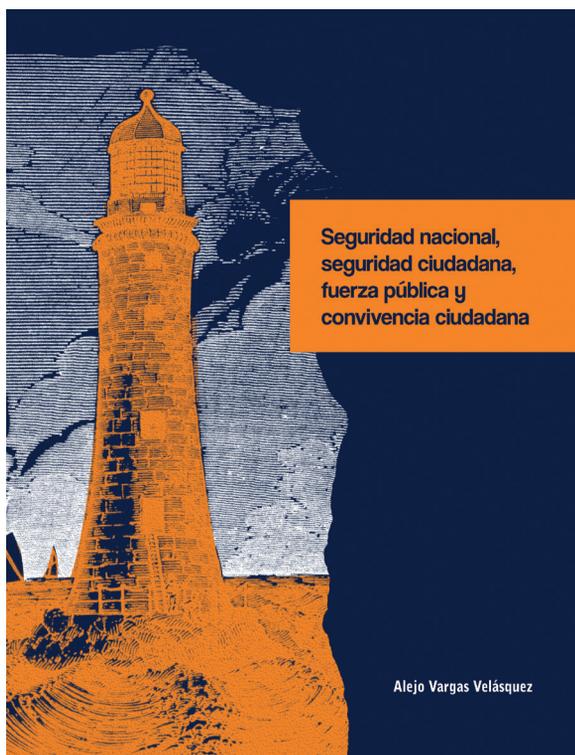
o compañeros permanentes y a partir de los 16 años de edad, tanto para hombres como para mujeres, así como las diversas normas agrarias, sociales y de reconocimiento y reparación de víctimas de desplazamiento forzado, las cuales reconocen los derechos de las madres solteras o cabeza de familia.

Realizar esta política integral para el desarrollo rural requerirá de varios proyectos legislativos, aunque las normas existentes como la ley 160 de 1994 permitirá por vía reglamentaria poner en marcha una buena parte de esta política que además debe privilegiar y hacer justicia a las mujeres y a los jóvenes campesinos. Hay que reorganizar toda la institucionalidad agraria para lograr estos fines, así como revertir la tendencia de disminuir sistemáticamente los recursos para el sector agrario que en los últimos 30 años ha disminuido su presupuesto en 10,6% en términos reales.

## Reformas a la Fuerza Pública

La Constituyente no realizó una reforma integral de la Fuerza Pública es decir de las Fuerzas Armadas y de Policía. De esta problemática se ocupa el texto de Alejo Vargas Velásquez.<sup>2</sup> Esta reforma es inaplazable también. Si bien se reconoce que hacia finales del siglo XX, 1998 para ser exactos, se inició una reforma de las Fuerzas Armadas que tenía como propósito fortalecerla en su capacidad de reacción frente a la insurgencia, lo cual se logró con la incorporación de nuevas tecnologías y la entrada en operación de la aviación con lo que la correlación de fuerzas militar cambio a favor de la fuerza pública, es un hecho que ello se logró con un grave deterioro de la situación de los derechos humanos de la población civil. Las alianzas de la fuerza pública con grupos paramilitares y actores ligados al narcotráfico trajo consigo millones de campesinos desplazados, al momento son cerca de 8 millones reconocidos en el Registro Único de Víctimas, masacres, ejecuciones extrajudiciales que eufemísticamente se han llamado «falsos positivos» y que en los dos periodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) la JEP ha cifrado en 6.402 así como el crecimiento exponencial de civiles desaparecidos que

2. **Seguridad Nacional, seguridad ciudadana, fuerza pública y convivencia ciudadana.** Alejo Vargas Velásquez.



(...) «Se requiere de una Ley de Seguridad y Defensa Nacional que desarrolle los principios constitucionales y asigne roles diferentes a las Fuerzas Armadas y a la Policía» (...)

el Centro Nacional de Memoria Histórica calculo en más de 65 mil.

Varias razones explican esta situación. La teoría del «enemigo interno» aliado o representante en el país del comunismo internacional que derivó en catalogar como «enemigo interno» a todas las expresiones de descontento social a quienes se asoció con los grupos alzados en armas contra el Estado. Esta tesis se mantiene aún hoy y también se asocia con el terrorismo sobre todo después del ataque a las torres gemelas y a la Casa Blanca en los EEUU el 11 de septiembre de 2001. La

presión a la Fuerza Pública por resultados en términos de bajas y sin duda el estímulo a este tipo de conductas desde el interior de las Fuerzas Armadas y la sistemática violación de los derechos humanos justificados en la necesidad de derrotar militarmente a las guerrillas.

Entretanto la seguridad ciudadana entendida como aquella que coloca el énfasis en la convivencia ciudadana que es responsabilidad principalmente de la Policía, a diferencia de la Seguridad Nacional que apunta a la defensa del Estado y sus

instituciones, cuya responsabilidad es principalmente de las Fuerzas Militares y de la Seguridad Pública que hace referencia a prevenir y enfrentar factores de criminalidad y que es responsabilidad de la Policía con apoyo de las Fuerzas Militares, esa seguridad ciudadana para la convivencia fue militarizada y ha hecho crisis sin que se formulen políticas públicas para lograrla.

Por ello hoy se requiere de una reforma estructural tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional. Como consecuencia de las negociaciones con la guerrilla más numerosa y con mayor capacidad militar se debe operar una transformación de la Fuerza Pública donde las Fuerzas Armadas transiten hacia su clásico papel de Defensa Nacional y la Policía debe especializarse en la lucha contra los delitos de relevancia y para la convivencia y la seguridad ciudadana.

Un nuevo diseño institucional donde la Policía pasaría a depender de un nuevo ministerio de Seguridad Ciudadana o como se propone en el documento de esta Agenda de Transición Democrática que pase al Ministerio de Justicia reformado y que -como lo evidencia un amplio consenso nacional- se proceda a la desmilitarización de la policía y su salida del Ministerio de la Defensa Nacional.

Así mismo se requiere de una Ley de Seguridad y Defensa Nacional que desarrolle los prin-

cipios constitucionales y asigne roles diferentes a las Fuerzas Armadas y a la Policía; defina claramente la relación de la Policía Nacional con los alcaldes y gobernadores; la protección de la población civil y la garantía y protección de la protesta ciudadana; el carácter profesional de la Fuerza Pública; la subordinación del poder militar al poder civil y el principio constitucional de la prohibición de afectar de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las personas.

En esa reforma y reestructuración de las Fuerzas Armadas y de Policía que debe acometerse cuanto antes así, como ya se dijo, debe diferenciar claramente los roles y funciones de las Fuerzas armadas y de Policía y se debe separar de compromisos partidistas tanto a las Fuerzas Armadas y de Policía. Revisar y reestructurar la educación militar y policial acabando con teorías como la del enemigo interno y en cambio formarla en la defensa de la democracia y los derechos humanos. Se deben acotar figuras que se han prestado para graves violaciones a los derechos humanos como el fuero militar que solo debería permanecer para los militares y en delitos solamente relacionados con el servicio y no debería cobijar a las fuerzas policiales, todo ello al tiempo que se debe crear un Consejo Nacional de Seguridad de Estado con predominio civil y acompañado de mecanismos de control democrático.

## Reforma política

Otro tema crítico de la realidad nacional y que hizo aguas fue el diseño institucional de la Constitución de 1991, que compete a las normas que regulan el funcionamiento de los partidos, movimientos políticos, así como grupos significativos de ciudadanos, pero que también abarcan a las instituciones y autoridades electorales, así como al sistema de financiamiento de las campañas políticas. De este tema se ocupó un equipo de investigadores/as de la Misión de Observación Electoral, MOE.<sup>3</sup> Varias reformas se han hecho pero todas ellas fallidas o insuficientes, puesto que se siguen presentado múltiples irregularidades y delitos contra la democracia tales como la compra de votos, los fraudes electorales constatados por el Consejo de Estado, (las Sentencias sobre las elecciones de 2002 donde el Consejo de Estado tardíamente anuló por fraude más de un millón seiscientos mil votos y la Sentencia sobre el fraude contra el partido Mira en las elecciones de 2014 también tardía, son ejemplos comprobados de fraude electoral que se quedó en la anulación de votos fraudulentos, pero no escaló hasta encontrar a los responsables, son muestra de la existencia de fraudes electorales); el constre-

3. La reforma Electoral y Política que necesita Colombia hoy. Alejandra Barrios Cabrera, Camilo Mancera Morales, Marlon Pabón Castro, Luisa Salazar Escalante y Alejandra P. San Martín Ríos y Valles.

ñimiento a los electores, la trahumancia electoral o trasteo de electores y el financiamiento ilegal de las campañas políticas con dineros de la contratación pública y del narcotráfico. Todos esos delitos tienen una impunidad de casi el 100% y se convierten en estímulos para que campee la corrupción en la política de quienes son los llamados a dirigir los bienes y recursos públicos. Esta arquitectura institucional tiene que cambiar si se quiere de verdad combatir la corrupción.

Se requiere un profundo cambio en el diseño institucional en materia electoral. Lo primero crear una rama electoral dentro del poder judicial en cabeza de una Corte Electoral con siete magistrados cuya forma de elección garantice la total independencia de este organismo, sus candidatos y candidatas serían postulados por las altas cortes que se turnarían para su elección y que en su composición garantizará que por lo menos tres sean mujeres y un sistema interno con el funcionamiento de salas que garanticen la doble instancia. Tendría que contar con tribunales regionales que la ley establecería para brindar pronta y debida justicia electoral.

En la parte administrativa de los comicios electorales, así como los controles y sanciones por las violaciones a las reglas del juego en materia de inscripción de candidatos y violaciones a las normas



(...) «El sistema actual de elección de los consejeros del Consejo Nacional Electoral postulados por los partidos y elegidos por el Congreso de la República es un fracaso, no brinda garantías de imparcialidad y conduce a la impunidad en los delitos electorales y al descrédito de la democracia entre los ciudadanos». (...)

sobre financiamiento electoral así como llevar el registro de los militantes de los partidos político, todo ello, seguiría contando con el Consejo Nacional Electoral, pero con una profunda reforma que lo independice por completo de los partidos políticos y del Congreso en su postulación y elección. Las ternas para la elección de los 9 consejeros que no necesariamente deben ser abogados y que se elegirían para periodos de 8 años sería igualmente función de las altas cortes de justicia que se turnarían para su elección. Un estricto régimen de inhabilidades busca proteger y garantizar su independencia. El sistema actual de elección de los consejeros del Consejo Nacional Electoral postulados por los partidos y elegidos por el Congreso de la República es

un fracaso, no brinda garantías de imparcialidad y conduce a la impunidad en los delitos electorales y al descrédito de la democracia entre los ciudadanos.

Otras medidas propuestas en el documento aquí presentado buscan el fortalecimiento de los partidos políticos con la adopción de las listas cerradas y bloqueadas y paritarias, pero con el establecimiento de estrictos mecanismos democráticos para la selección de los candidatos y candidatas para que no se entronice de nuevo el bolígrafo en la conformación de las listas y en su orden interno. Propone así mismo, mecanismos para el financiamiento público anticipado para las campañas y controles al financiamiento privado y familiar de las mismas, que son rendijas por donde

entran a raudales los dineros de la corrupción en la contratación pública con destino al financiamiento de las campañas y los dineros provenientes del narcotráfico. Estas son algunas de las medidas que se proponen, al lado de otras para el estímulo a la participación de las mujeres y los jóvenes vía fortalecimiento de los fondos destinados a promover su participación en la vida partidaria y electoral de estos sectores.

## El medio ambiente y las políticas públicas

La crisis ambiental es una de las crisis que amenazan con mayor riesgo aún la propia existencia de los seres humanos en el planeta y forma parte de una crisis sistémica que abarca también la crisis social expresada en pobreza y exclusión social, una profunda crisis política y en general una crisis de la sociedad moderna que la humanidad deberá enfrentar, pero, la crisis ambiental materializada en el calentamiento global y la crisis energética que vivimos requieren cambios en el escenario internacional, pero también en el escenario nacional que ya tiene manifestaciones muy claras en los efectos del calentamiento global, el deshielo de nuestros nevados, el régimen de lluvias y de sequías ya están presentes entre nosotros así como la proliferación de enfermedades respiratorias causadas por la contaminación ambiental que hacen presencia creciente sobre todo en nuestras grandes ciudades. De estos temas se ocupa el ensayo cuyo autor es Carlos Hildebrando Fonseca Zárate.<sup>4</sup>

Hay que operar cambios en el modelo de desarrollo y en el modelo de acumulación y generación de la riqueza. Hay que limitar y regular la sobre explotación de los recursos naturales que en nuestro país son abun-

dantes pues somos el segundo país con mayor biodiversidad de nuestro planeta azul, pero, esa diversidad es frágil y debemos actuar ya para su protección. Hay que aprobar y poner en marcha políticas públicas de protección y conservación del medio ambiente en el uso de los recursos naturales que son limitados y finitos. Hay que adoptar un índice de desarrollo territorial sustentable que considere cinco riquezas y actuar sobre ellas: (1) riqueza humana, (2) intelectual, (3) privada, (4) pública e institucional y (5) riqueza natural y ambiental.

En esta línea las políticas públicas deben asignar valor económico a los bienes, servicios, recursos naturales y los daños que las actividades humanas ocasionan a los ecosistemas con lo cual se deben operar cambios en los métodos de valoración integral que involucren aproximaciones cuantitativas y no cuantitativas. Todo ello debe reflejarse en cambios en los indicadores de las cuentas nacionales y de los cálculos con los que se toman decisiones, sobre todo, al momento de la probación de macroproyectos que pueden ser beneficiosos en el corto plazo, pero que pueden ocasionar daños a futuro que bien calculados podrían llevar a la decisión de no hacerlos porque, por ejemplo, podrían afectar de manera irremediable las fuentes de agua para cientos de miles de habitantes de algunas de nuestras ciudades. Es el debate, por ejemplo, de permitir proyectos

de extracción minera en el Páramo de Santurbán ubicado en los departamentos de Santander y de Norte de Santander que pondrían en riesgo el agua para las ciudades de Bucaramanga y Cúcuta y poblaciones aledañas. Estos proyectos simplemente no deben hacerse.

Hay que ratificar cuanto antes el Acuerdo de Escazú. La riqueza pública e institucional requiere urgentemente la ratificación de este acuerdo internacional y la reestructuración profunda del Sistema Nacional Ambiental con prioridad, reformando a fondo las Corporaciones Autónomas Regionales, que han sido permeadas por todo tipo de corrupción con el fin que tengan la fuerza institucional para proteger la soberanía y la sustentabilidad ambiental en las distintas regiones de nuestro país. Hay que rescatarlas de las garras de la politiquería y de la corrupción.

Otra transformación necesaria y urgente, con muy bajo o nulo costo, es introducir cambios en la educación ambiental buscando que sea transformada desde los territorios con formación real en ciencia, tecnología, ingeniería, arte y matemáticas, para que haya integralidad en la misma y pueda relacionarse como un todo. Hay que potenciar la investigación, la innovación y el dialogo de saberes. El conocimiento debe ser el instrumento fundamental de liberación de los países de mediano ingreso. Conocimiento

4. **Transformaciones ambientales inaplazables de Colombia en el siglo 21.** Fonseca Zárate Carlos Hildebrando.

para abordar nuestras características específicas, lograr la regeneración y uso sustentable de nuestros ecosistemas megadiversos.

Como se indicó antes en este texto, se debe redimensionar la ruralidad de nuestro país que tenga como propósito hacer la vida en el campo digna, productiva, sustentable y con capacidad de responder a la crisis. Debe buscarse al máximo la asociatividad productiva y de consumo y minimizar el conflicto de usos del suelo al asumir los sistemas agrosilvopastoriles y la agroecología como estrategias para la actividad productiva en nuestros ecosistemas.

Nuestras ciudades deben orientar su desarrollo y su planificación y ordenamiento territorial

teniendo como pilares la capacidad, solidaridad, empatía, productividad, conocimiento, tecnologías de la información y la comunicación, la innovación y la economía circular.

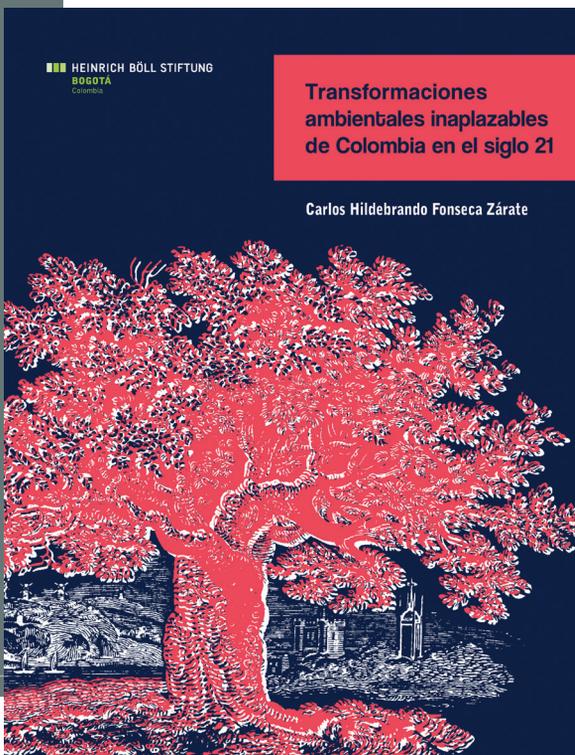
En el camino de la sustitución de las energías fósiles contaminantes en el período de transición se debe suspender el fracking, el cese de la mega minería del oro en las zonas andinas críticas para revisar y hacer frente a los conflictos por su ubicación y dimensión, pero sobre todo ubicando el agua como recurso primordial e innegociable. Se debe avanzar rápidamente en el uso real de energías renovables teniendo en cuenta la generación y distribución a través de redes inteligentes con base en nuevas fuentes energéticas que nos permita actuar de forma res-

ponsable frente al cambio climático y el calentamiento global.

En cuanto al desarrollo industrial y comercial es urgente seguir las recomendaciones de la «Misión de Sabios» de integración real de la ciencia, la tecnología e innovación en los procesos productivos para elevar la productividad y la competitividad en áreas nuevas como la bioeconomía, economía circular, inteligencia artificial; de la mano de salarios dignos y bienes y productos que no dañen la salud humana, el ambiente ni los ecosistemas. Se debe asumir la economía del cuidado tanto en las cuentas nacionales y en la economía como en la vida cotidiana reequilibrando el reparto de esas actividades que hoy recaen primordialmente en las mujeres y poniendo en marcha políticas públicas como la renta básica, un sistema nacional del cuidado y una actividad educativa para el cambio de prácticas culturales que corresponden a la sociedad patriarcal y de subordinación de las mujeres.

Es imperativo finalmente aprobar y usar impuestos verdes para reducir la contaminación y para reemplazar tecnologías y prácticas dañinas y promover la alimentación sana y segura, así como es urgente propender por el cambio en los usos del suelo y promover el uso eficiente y responsable del agua y promover el reciclaje y la reutilización de materiales.

(...) «Hay que limitar y regular la sobre explotación de los recursos naturales que en nuestro país son abundantes pues somos el segundo país con mayor biodiversidad de nuestro planeta azul.»  
(...)



## Una reforma estructural al sistema de salud

La crisis del sistema de salud en Colombia se manifiesta de múltiples formas pero las más importantes están relacionadas con la negación de los servicios de salud que se materializa en negación y/o demora en las citas médicas, sobre todo las citas con los especialistas, los tratamientos tardíos a las diversas enfermedades, negación o tardía entrega de los medicamentos, si bien la tasa de afiliación supera el 90% de los residentes en el país aún cerca de cinco millones de personas no se encuentra afiliada, y la portabilidad del carnet de afiliación no es sinónimo de atención oportuna y de calidad. La red hospitalaria pública y privada esta concentrada principalmente en las principales ciudades del país mientras en los denominados territorios dispersos esta red es inexistente o de muy baja calidad, en esos territorios viven cerca de 20 millones de colombianos/as. De esta reforma se ocupa el texto contenido en este libro que fue elaborado por La Comisión de Seguimiento a la Sentencia T760 del año 2008 y por una reforma estructural al sistema de salud organismo asesor de la H. Corte Constitucional en los temas de la salud.<sup>5</sup>

5. **Propuesta de reglamentación y desarrollo de la ley estatutaria 1751 de 2015 para la garantía del derecho fundamental a la salud.** Pedro Santana Rodríguez, Abdiel Mateus Herrera, Carolina Corcho Mejía, Luz Marina Umbasía, Germán Hernández, Sergio Isaza Villa, Néstor Álvarez, Félix Martínez, Oscar Andía, Luis Alberto Martínez y Ulahy Beltrán.

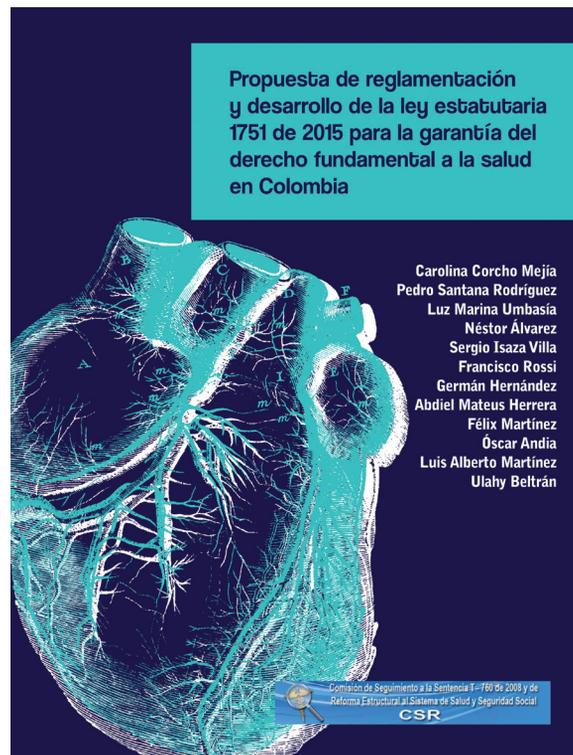
La negación de servicios ha traído como consecuencia que antes de la pandemia, es decir del año 2020, la ciudadanía tuvo que recurrir y sigue haciéndolo, a la acción de Tutela. En los años precedentes a la pandemia un poco más de 200 mil ciudadanos tenían que recurrir cada año a esta herramienta jurídica para garantizar su atención, para que los jueces ordenen citas, medicamentos y adecuada atención. Con el agravante que más del 70% de los servicios reclamados, de acuerdo con los datos de la Defensoría del Pueblo, se encontraban incorporados al Plan Obligatorio de Salud, POS. Los datos del gubernamental Observatorio Nacional de salud muestra que de 1998 a 2011, el 53% de las muertes reportadas, correspondía a muertes evitables, esto equivale a casi un millón trescientos mil colombianos (INS, 2014).

El arreglo institucional adoptado por la Ley 100 de 1993 ha fracasado no solo por las graves falencias en la atención y prevención de la salud de los colombianos sino por las fallas estructurales derivadas del sistema de privatización adoptado en dicha normativa. En efecto, la ley 100 creó las Empresas Promotoras de Salud, EPS, que son las entidades privadas que administran los recursos públicos de la salud que corresponden cada vez más a recursos del presupuesto nacional sobre todo después de la reforma del año 2012 que exoneró a la

mayor parte de las empresas a pagar su aporte destinado al sostenimiento del sistema de salud, ahora esos aportes solo los realizan los trabajadores, una parte del impuesto de renta de las empresas tienen destinación específica para la salud, y el resto corre a cargo del presupuesto general de la nación que se paga con los impuestos generales que pagan los colombianos. Estas empresas al momento de su habilitación no fueron obligadas a constituir un patrimonio propio ni a adquirir reaseguros para el naciente sistema de aseguramiento privado. Se constituyeron con la cédula como se dice popularmente. Por ello a comienzos del sistema se llegó a contar hasta con 200 Empresas Promotoras de Salud, EPS, en el sistema de salud tanto del régimen contributivo como del régimen subsidiado. Ahora solo se cuenta con 44 EPS de las cuales la mitad, unas 22, tienen distintos niveles de intervención del Estado por su insolvencia y por la mala prestación de los servicios de salud a sus afiliados. Por el camino esas cerca de 160 EPS quebradas y liquidadas dejaron deudas con clínicas y hospitales públicos y privados de varios billones de pesos por los cuales nadie responde. Los más recientes casos de intervención con fines de liquidación es el de las EPS Coomeva Medimás, la primera deja deudas superiores a los 800 mil millones de pesos y la segunda, deudas por más de un billón de pesos.

Hay varias falacias que hay que descubrir para llegar al fondo de la crisis y sustentar que lo que se requiere es una reforma estructural que ponga en marcha un nuevo sistema de salud a la usanza de los mejores sistemas de salud existentes en el mundo donde no existe la intermediación financiera, es decir, no existen EPS. La primera falacia es aquella que sustenta que en Colombia hay un sistema de aseguramiento privado, en cabeza de las EPS. Eso no es cierto. Como se ha dicho hasta hoy la mayor parte de las EPS no ha logrado acreditar un patrimonio mínimo a pesar de todas las facilidades que les ha proporcionado el Estado para ello. De las 44 EPS existentes hoy de acuerdo con el más reciente informe de la Superintendencia Nacional de Salud, 13 no lo tienen.

Ninguna EPS tiene contratos de reaseguros para responder por sus falencias. En realidad, las EPS son un costoso sistema de administración privada de los recursos públicos que el Estado entrega anualmente por afiliado, las llamadas Unidades de Pago por Capitación, UPC, tanto para los afiliados al régimen contributivo como al régimen subsidiado, y más recientemente importantes sumas de dinero de recursos público que el Estado les adelanta bajo la figura de techos máximos destinados a cubrir servicios no contemplados en el Plan Obligatorio de Salud. Todos son recursos públicos.



(...) «Después de casi 30 años de la ley 100 no existe un sistema único de información que dé cuenta en tiempo real de las transacciones y contratos que se hacen con los recursos públicos destinados a la salud.» (...)

La segunda falacia es la que postula que las entidades privadas son ejemplo de administración de los recursos mientras que las entidades públicas son ineficientes y corruptas. Lo que ha demostrado el sistema de salud en Colombia y las EPS en particular, es que son completamente ineficientes para administrar los recursos públicos y que además la corrupción es cotidiana en un sistema que ha carecido de adecuados mecanismos de control, auditoría y castigo al robo de los recursos públicos de la salud. Múltiples son

los casos denunciados, pero, para la muestra el caso de SaludCoop donde la Contraloría General de la Nación en cabeza de Sandra Morelli demostró un desfalco por 1,4 billones de pesos que se perdieron. Carteles como los de la hemofilia en el departamento de Córdoba son recurrentes en otras regiones del país. Estos casos han demostrado la ineficacia de los organismos de control y principalmente de la Superintendencia Nacional de Salud la cual debe ser reformada completamente.

Una tercera característica del sistema es la precarización de los cerca de 750 mil trabajadores que laboran en el sector. Diversos informes de los gremios médicos y un informe de la Contraloría General de la República encontraron, que más del 75% de los trabajadores de la salud, tienen contratos precarios, la mayoría de ellos por orden de prestación de servicios, pululan allí los contratos sin prestaciones sociales, sin vacaciones ni primas y sin estabilidad laboral. La aplicación del modelo ha dejado a los trabajadores en la más absoluta precarización laboral.

Después de casi 30 años de la ley 100 no existe un sistema único de información que dé cuenta en tiempo real de las transacciones y contratos que se hacen con los recursos públicos destinados a la salud. Nadie sabe ni el gobierno ni los ciudadanos cuanta es la deuda de las EPS con los hospitales y clínicas. No hay una sola base de información no solo financiera sino epidemiológica lo cual es muy grave para definir la política pública de prevención y atención en materia de salud. El informe de la Supersalud del año 2021 muestra que las cuentas por pagar de 32 de las 44 EPS que mostraron estas deudas registraron que ascienden a 23,6 billones de pesos y tienen cuentas por cobrar de 13,2 billones de pesos, de las cuales el 47% corresponden al Adres, fondo público de la Salud. Así Vamos en Salud calcula que las deudas

podrían superar los 55 billones de pesos. Como lo explica detalladamente la exposición de motivos y el proyecto de ley que se incluye en este volumen, Colombia requiere una profunda reforma al sistema de salud. De manera sucinta en las líneas siguientes se enumerarán las características principales de este nuevo sistema propuesto.

El nuevo sistema propuesto será un sistema público, descentralizado, con atención de los servicios de salud a cargo de entidades públicas, mixtas y privadas. En el nuevo sistema no existirá ni intermediación financiera ni administración privada de la misma. La administración será pública con mecanismos de transparencia e información que permitan la veeduría ciudadana y la transparencia en la toma de decisiones para combatir la corrupción. El nuevo sistema estará cimentado en un fuerte componente de Atención Primaria Integral en Salud con acceso universal e igualitario, no asociado a la capacidad de pago, pues se trata de un derecho fundamental y los derechos fundamentales no están subordinados a una afiliación y solo se requiere ser residente o estar transitando en el territorio nacional para disfrutar del goce efectivo del derecho a la salud.

La organización del nuevo sistema de Seguridad Social en salud estará basada las Redes Integrales de Servicios de Salud, un Sistema Nacional de Referencia y Contrarreferencia, organizado

en y por los Territorios de Salud con el apoyo de unidades técnico administrativas que garanticen la continuidad, integralidad, oportunidad y eficiencia de la atención en salud.

El nuevo Sistema de salud estará orientado no solamente a la prestación integral de los servicios en salud, sino también al control de los riesgos de la salud y la gestión de los determinantes sociales de la salud en el marco de una política pública transectorial.

El nuevo sistema garantizará a los trabajadores de la salud el disfrute de condiciones laborales justas, dignas y estables, y respetará sus derechos adquiridos. La política de formación, capacitación y actualización del Recurso Humano es una obligación permanente, garantizada por el Nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud.

Para financiar el nuevo sistema de Seguridad Social en Salud todos ponen: el Estado con recursos del presupuesto general de la nación, los empresarios y los trabajadores y por supuesto los trabajadores independientes de acuerdo con su capacidad de pago. La administración de los dineros será descentralizada mediante un manejo técnico y transparente de los recursos.

El nuevo sistema de salud contará con un Sistema Único de Información en Salud con alta tecnología de última generación, transparente y de carácter

público; permanecerá disponible en línea y tiempo real.

El nuevo sistema elaborará la Política Farmacéutica y de Evaluación de Tecnologías e Innovaciones en salud (medicamentos, dispositivos médicos y demás insumos) que actualizará bienalmente.

El nuevo Sistema tendrá una política de participación social de manera activa, vinculante de los ciudadanos en los procesos de atención, inspección, vigilancia y control, y de toma de decisiones individuales y colectivas en todo el sistema nacional de salud.

El Sistema de seguridad social en salud, contará con un sistema de inspección, vigilancia y control descentralizado, con mecanismos expeditos no superiores a 72 horas para resolución de quejas y reclamos de los ciudadanos-pacientes, con un proceso de selección meritocrático mediado por la función pública para la selección del Superintendente Nacional de Salud.

## Empleo, ingresos y pensiones

El mundo del trabajo laboral o por cuenta propia colombiano, es de los más distantes de la expectativa de pleno empleo formulada por la teoría económica. Por más de medio siglo se ha manifestado con alto desempleo, mayor informalidad, fuerte segmentación y segregación contra mujeres, jóvenes y minorías étnicas, desigualdad en ingresos y brechas de productividad. Este es el tema que aborda Ricardo Bonilla en el ensayo que se publica en este libro.<sup>6</sup>

Las características y modalidades del trabajo, dependiente e independiente, han cambiado radicalmente a lo largo de los siglos, especialmente en la era industrial y la evolución de las cuatro revoluciones tecnológicas transcurridas. El trabajo dependiente y subordinado, en la sociedad capitalista, fluyó desde el ejercicio de la fuerza bruta del obrero músculo hasta la actual liberación de la creatividad en la automatización de la creatividad en la automatización, siempre bajo la figura del trabajador asalariado de mayor o menor calificación. El trabajo independiente evolucionó gracias a la tecnología, manteniendo patrones similares de producción, comercio y transporte de índole familiar, así como la prestación de servicios personales a las familias y a las empresas.

6. **Mercados de trabajo: elementos de debate hacia un pacto de país por el empleo decente.** Ricardo Bonilla.

Para construir un sistema de trabajo decente en Colombia son muchos los cambios que hay que hacer. El objeto del documento que esta en este volumen es identificarlos. evaluar las alternativas de cambio y proceder a formular las propuestas para su potencial implementación. El documento elaborado por Ricardo Bonilla empieza por resaltar elementos del diagnóstico, con énfasis en temas estructurales, sigue con las propuestas de ajustes y culminará con su conversión a propuestas legislativas.

Los diagnósticos se concentran en tres afirmaciones el gran problema en Colombia es (i) la presencia simultánea de alto desempleo e informalidad, (ii) el salario mínimo supera el salario medio y es causal de desempleo y (iii) la informalidad reside en la evasión contributiva a la seguridad social y su errático e inequitativo apoyo del Estado. Sobre otros temas, el diagnóstico es circunstancial, menos incisivo y con algún sesgo, tales como los de la baja productividad, exclusión y segregación de género, minorías étnicas y de orientación sexual, los costos no salariales, las prestaciones sociales y el derecho a vacaciones, primas, el emprendimiento y la capacitación. Sobre la asimetría en la distribución del PIB, las rentas mineras y financieras en la productividad y la competencia desleal desde los oligopolios dominantes poco se habla.

El ensayo de Ricardo Bonilla muestra que, en el largo plazo, es

decir, en por lo menos los últimos 70 años en que se cuenta con alguna información sobre el mercado del trabajo, en la economía colombiana se han presentado dos fenómenos estructurales, en primer lugar, una tasa de desempleo de dos dígitos. En el período 2001-2021 esta tasa de desempleo fue en promedio del 11.6% con un máximo del 17.5% en el año 2020 en plena pandemia del covid-19. En segundo lugar, la informalidad que fue superior al 50% de la población ocupada urbana.

El segundo argumento recurrente respecto al elevado desempleo se relaciona con los costos de contratación y la rigidez del salario mínimo. Es un argumento con tres componentes (i) la base del salario mínimo ajustado anualmente por inflación,

productividad y decisiones políticas, el mismo que se refleja como superior al salario medio, porque la mayoría de los trabajadores por cuenta propia gana menos que eso, (ii) la canasta de costos no salariales, prestaciones sociales, cotizaciones a la seguridad social, parafiscales y dotaciones, que, en conjunto, llegaron a representar el 67% sobre el salario mínimo, algo que los gremios empresariales llegaron a considerar excesivo, y (iii) por contraste, alguien contratado por prestación de servicios no incluye la canasta de costos no salariales y el ingreso efectivo es inferior al salario mínimo, por tanto, la disyuntiva empresarial es la de contratar por prestación de servicios sobre todo después de la ley 100/93 que así lo permitió. Allí está el origen de la precarización de los contratos laborales

en Colombia en los últimos 29 años. Todas las reformas a la contratación laboral han profundizado esa precarización. A pesar de ello los dos fenómenos estructurales permanecen en lo esencial sin mayores avances en la formalización laboral.

La informalidad, definida como las personas que trabajan en unidades productivas inferiores a 5 personas y/o no cotizan en seguridad social, exceptuando a los profesionales independientes que ejercen su profesión, es una medición esencialmente urbana que incluye a los trabajadores por cuenta propia no profesionales, el servicio doméstico y todos los que trabajan en una microempresa. Como ya se dijo en el largo plazo representan un poco más del 50% de todo el personal ocupado en el país. El ingreso promedio de un trabajador por cuenta propia es más bajo, a precios de 2019, ese ingreso era de \$687.282, frente a los \$1'473.264 de los asalariados y 1'914.208 de empleadores, ratificando la precariedad de los informales o trabajadores por cuenta propia. Solo el 11% de esta población cotiza a pensiones.



(...) «Para construir un sistema de trabajo decente en Colombia son muchos los cambios que hay que hacer. El objeto del documento que esta en este volumen es identificarlos.» (...)

Otros fenómenos destacados en este mercado laboral es la segregación por género que se manifiesta en los siguientes hechos (i) una brecha de 23 puntos, en la Tasa Global de Participación, de 72 hombres a 49 mujeres, que significa menores oportunidades de acceso para las mujeres cualquiera sea la edad y nivel educativo, (ii) mayor presencia de las mujeres en la población inactiva, el doble de los hombres, en razón del no reconocimiento del trabajo del cuidado no remunerado, (iii) la tasa de desempleo femenina supera ampliamente la tasa general de desempleo y prácticamente duplica la de los hombres, (iv) las mujeres reciben menos salarios que un hombre que desarrollan la misma actividad y a ello se adiciona que las mujeres trabajan unas 65 horas semanales de las cuales solamente se les paga 40 horas, mientras que los hombres trabajan 55 horas y se les remunera 47, las mujeres dedican 2.5 veces más tiempo que los hombres a las actividades del cuidado y del hogar, trabajo no reconocido y no remunerado.

Esta es la situación del mercado laboral en grandes trazos. De allí se derivan distintas propuestas para enfrentar estas características estructurales del mercado laboral que mencionaré aquí sucintamente y que se encuentran ampliamente documentadas en el ensayo de Bonilla que encuentra completo en esta publicación. (1) La expansión de la demanda nacional. Se requiere

ampliar la base productiva del país mediante reformas que tienen que tener un papel activo del Estado y de las políticas públicas. La primera una política agrícola de mayor alcance lo cual requiere una intervención para cambiar el uso inadecuado del suelo que en 7 millones de hectáreas produce el 5% del valor agregado nacional, abastece la demanda de alimentos y es la base de la agroindustria de alimentos, que aporta otro 2% para completar el 7% del valor agregado mientras que la actividad ganadera es extensiva usando tierras aptas para la agricultura, unos 10 millones de hectáreas, y en 35 millones de hectáreas apenas aporta el 1.6% del valor agregado nacional y el 1.3% en el procesamiento industrial de carnes y leche, para un total de 2.8% del valor agregado. Es evidente que se requiere cambiar el uso del suelo para que, las 10 millones hectáreas de tierras aptas para la agricultura, sean destinadas a esta actividad y no a la ganadería extensiva.

Se requiere que la industria nacional recupere la producción de bienes intermedios que antes se producían en el país y ahora se importan. Una política industrial de reactivación requiere recuperar la capacidad instalada ociosa y estimular la producción de esos bienes intermedios, reduciendo sus importaciones.

Se requiere trabajar desde una política de reindustrialización del país en el sector de la me-

talmeccánica y la producción de bienes de consumo durable con nuevas tecnologías. Ello al mismo tiempo que se trabaja en la sustitución de energías de origen en el carbón y el petróleo por energías limpias eólica, hidráulica y solar. La otra fuente de empleo es la del desarrollo de servicios inteligentes a partir de la industria local, estos son los derivados del uso de tecnologías de última generación en turismo, comunicaciones, entretenimiento, comercio electrónico, plataformas y transporte multimodal. La base de todos estos servicios es la dotación de infraestructura de redes, provisión de bienes de consumo durables eléctricos y electrónicos y el diseño de plataformas informáticas computables, todos ellos de origen industrial.

También el país enfrenta el reto de diversificar la oferta exportable en las próximas décadas, sustituyendo efectivamente las de origen minero energético que han dominado el escenario en el último medio siglo. Además de transformar el campo y su productividad se requiere profundizar en la reindustrialización del país ampliando la base agroindustrial, volver a producir bienes intermedios y avanzar en la producción de bienes de capital y consumo durable. El turismo es una tercera opción combinando el de playa con el de naturaleza, arqueológico y deporte extremo.

Otro de los frentes sobre los cuales se puede y debe actuar es el de la estructura de costos

buscando que por la vía de la disminución de esa estructura se pueda abaratar la generación de puestos de trabajo formalizados. El asunto es que en Colombia con las condiciones de alta informalidad y con las sucesivas reformas que recortaron unas mínimas condiciones de trabajo decente, ya es muy difícil intentar más medidas pues ya de por sí las condiciones laborales son muy precarias y en mi opinión antes que seguir recortando derechos habría que pensar en medidas de largo plazo que generen puestos de trabajo en condiciones dignas. Es decir, recuperar ingresos que se han perdido por las reformas que precarizaron la contratación laboral y que no condujeron a la generación de puestos de trabajo. Estas reformas fueron la ley 50 de 1990, la ley 100 de 1993 y la ley 1607 de 2012.

En cuanto al régimen pensional este requiere una reforma profunda. Después de 29 años de la reforma pensional de la ley 100, que introdujo el Régimen de Ahorro Individual Solidario, RAIS, que dio origen de los Fondos Privados de pensiones que hoy tienen a la mayor parte de los trabajadores cotizantes 17.6 millones en los fondos privados y 6.8 millones en Colpensiones que es el fondo público, actualmente el 72.1 % de los trabajadores están afiliados a los fondos privados y el resto está en Colpensiones y en las entidades y fondos de los regímenes especiales. El objetivo que se vendió para aprobar esa ley

y la privatización de una parte del régimen pensional era la de ampliar su cobertura. Después de 29 años de vigencia de la ley 100 la cobertura apenas se ha ampliado en 7% de los trabajadores que conforman la Población Económicamente Activa, PEA, llegando a tan solo un 40% de la misma. El principal objetivo de cualquier sistema pensional es garantizar la pensión al mayor número de trabajadores, desde esta perspectiva el sistema pensional colombiano es un fracaso. En el RAIS solo accede a pensión el 16.8% de los afiliados que pertenecen a la cohorte que cumplió el requisito de edad en el último año, mientras que en Colpensiones lo hace el 24.7%, de tal manera que el 83.2% en RAIS y el 75.3% en Colpensiones no logran acceder a una pensión, en compensación les ofrecen la devolución de sus aportes. Que los fondos ofrezcan devolución de aportes y no garanticen acceso a pensión es aceptar el fracaso del objetivo para el que fueron creados.

No solamente hay un bajo número de pensionados, el mayor reclamo entre los que logran acceder es la baja mesada que reciben, en Colpensiones se aproxima al 65% del ingreso promedio cotizado en los últimos 10 años y en los Fondos privados no supera el 30%, en ambos sistemas es baja, pero mucho más en los fondos privados. Se exceptúa la población que solo accede a una pensión mínima donde el porcentaje de la mesada puede llegar a un

porcentaje mayor al 80% siempre y cuando está garantizada por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima hoy cubierta por un seguro y cuando se agote, será asumido por el Estado. El 81% de los pensionados de Colpensiones reciben una mesada inferior a 2 smmlv mientras en los fondos privados la pensión de 1smmlv es lo normal, en vejez, invalidez y sobrevivencia.

De modo que el sistema pensional colombiano requiere ser reformado de fondo. La propuesta que contiene el documento en esta materia podría resumirse de la siguiente manera. El primer ajuste central es el de unificar todos los regímenes en uno solo con reglas comunes y universales, sin excepciones ni exclusiones. Como punto de partida, lo que hoy existe, 57 años las mujeres y 62 los hombres, 1.300 semanas, base promedio 10 últimos de ingresos. Los ajustes a futuro deben preverse, con base en los avances de la esperanza de vida y la sostenibilidad del sistema, con períodos de transición para edad y tiempo cotizado.

La propuesta es que el sistema único de pensiones se organizará con base en el sistema de pilares con tres pilares complementarios, así: i) un primer pilar básico, universal y obligatorio, bajo los preceptos de Régimen de Prima Media RPM, donde cotizarán todos los afiliados al sistema sobre sus ingresos, hasta 4 smmv, ii) un segundo pilar, de capitalización obligatoria,

donde cotizarán los afiliados sobre los ingresos superiores a 4 smmvl, y iii) un tercer pilar, voluntario y de capitalización, donde cotizarán los afiliados que deseen incrementar el capital para su pensión de vejez. De esta manera, todos los afiliados aplicarán para obtener: (a) una pensión de base RPM, con una tasa de reemplazo entre el 65% y el 75% sobre ingresos cotizados, (b) si tiene ingresos superiores a 4 smmvl y cotizó por ellos, obtendrá un complemento del fondo de capitalización, equivalente a lo cotizado más los rendimientos obtenidos, y (c) si cotizó al fondo voluntario, obtendrá un retorno complementario.

El régimen subsidiado de pensiones tendrá dos alternativas, de subsidio total o parcial así: i) subsidio total, para todos los adultos mayores que no hayan accedido al sistema pensional ni realizado aportes al mismo, ii) subsidio parcial o BEPS, que incluye a todos aquellos cotizantes que no lograron cumplir el requisito de tiempo cotizado y tienen un acumulado de ahorro forzoso insuficiente para acceder a una pensión plena, podrán, en cambio acceder a un beneficio permanente no inferior a medio salario mínimo y proporcional al acumulado alcanzado y el tiempo cotizado, por tanto, no habrá más devolución de saldos.

## **Pacto Nacional de Convergencia por el Derecho a la Educación**

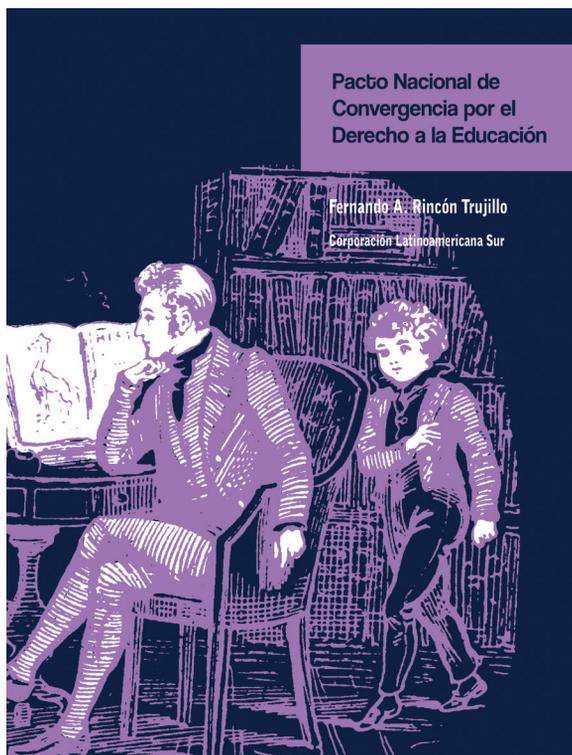
La educación es un poderoso instrumento para la inclusión y el ascenso social, esto lo han demostrado todas las investigaciones que se han hecho en muchos lugares del mundo y también en Colombia. Por eso lograr un sistema educativo que garantice la educación como un derecho fundamental es esencial como propósito nacional que debería congrega las voluntades políticas, públicas, de la sociedad civil y del Estado en su conjunto. Como todo derecho fundamental su desarrollo y goce efectivo debe ser de acceso universal y de calidad. Este tema lo aborda el ensayo cuyo autor es el investigador Fernando A. Rincón Trujillo.<sup>7</sup>

Precisamente en Colombia a pesar de los avances que son innegables el goce efectivo de ese derecho no está garantizado dado que la cobertura no es universal y que la calidad de la educación tanto pública como privada de acuerdo con los distintos sistemas de medición es muy regular comparada con los rendimientos en otros países. Hay que advertir sin embargo que se trata de dos problemas distintos que deben ser enfrentados con estrategias diferentes. En cuanto a la calidad hay que insistir como lo han planteado las dos Misiones

de Sabios que se han realizado en los últimos 30 años que el fin de la educación es enseñar a pensar a los educandos y ello requiere profundos cambios en la pedagogía, en los currículos, en la formación de los maestros y en su capacitación. Falta mucha más formación pedagógica para el personal docente y no solo, porque claro está no sobra, de títulos y formación académica que es necesaria pero no suficiente. Por ello la propuesta contenida en este libro, va más allá de formular como lo hace unos contenidos de lo que debería ser la política pública educativa, sino que ofrece un método, la realización de una Constituyente Educativa que durante 18 meses reflexione, escuche a la sociedad para afrontar los retos de una reforma significativa y pertinente para que la educación sea un propósito nacional, un propósito y un compromiso de las mayorías nacionales.

Obviamente que los elementos centrales de la política pública, muchos de los cuales se pueden llevar adelante con las normas constitucionales y legales existentes, se pueden aplicar en un gobierno del cambio desde el momento de su posesión como parte de las medidas que los movimientos sociales han exigido y a los cuales se ha respondido a medias. Por ejemplo, la matrícula cero para la educación en los centros universitarios estatales debe ser una política de Estado así como el cumplimiento de los Acuerdos entre el movimiento estudiantil

7. **Pacto Nacional de Convergencia por el Derecho a la Educación.** Fernando A. Rincón Trujillo.



(...) «En el documento se plantea como meta llegar hacia el año 2028 a contar con unos recursos correspondientes al 7.5% del PIB con incrementos escalados para llegar a esa suma en dicho año.» (...)

y profesoral del año 2018 que culminó con la reforma profunda del programa Ser Pilo Paga que era una forma de privatización de la educación superior subsidiando a la educación universitaria privada con exageradas sumas de dinero por estudiante matriculado en las universidades de elite o el plan para modernizar y reconstruir las instalaciones físicas que amenazan ruinas y que en su momento se calculó tendría un costo cercano a los 14 billones de pesos. Pero también otras políticas deben ser puestas en

marcha como lo planteado en el documento que es el incremento de los recursos que destina el Estado para la educación pública que apenas fue del 4.4% del PIB en el año 2020. En el documento se plantea como meta llegar hacia el año 2028 a contar con unos recursos correspondientes al 7.5% del PIB con incrementos escalados para llegar a esa suma en dicho año. Tampoco da espera el diseñar como se propone una política de reentrenamiento laboral para la población excluida y que ha quedado al margen del mercado

laboral, así como el diseño de programas de formación para los jóvenes, hombres y mujeres, que ni estudian ni trabajan y que suman 3.3 millones de los cuales 2.2 son mujeres y 1.1 son hombres. La política pública debe responder a las necesidades de este importante sector no solo con ofertas educativas sino integrales, laborales, de ingresos y culturales. La sociedad tiene que ofrecerles una alternativa para que realicen su proyecto de vida. Así mismo es urgente la intervención desde el gobierno central del Programa de Alimentación Escolar, PAE, programa que se ha convertido en la caja menor de politiqueros y contratistas inescrupulosos que se roban los recursos destinados a la alimentación de los niños y jóvenes en los planteles educativos. Este programa debe fortalecerse y debe garantizar una alimentación de calidad y balanceada, pues para muchos niños y jóvenes, es la única ración de comida que reciben al día.

Desde la perspectiva de la coyuntura en materia de cobertura y retención los principales problemas tienen que ver en primer lugar con la muy baja cobertura en la educación preescolar donde el sistema educativo solo cubre a 10 de cada cien niñas/os. Según los datos del Dane para el año 2020 en 53.484 sedes educativas y con 448.866 docentes la matrícula nacional fue de 9'882.843 alumnos, inferior en 1.5% respecto a la matrícula de 2019 (153.597 alumnos menos) en

los niveles de preescolar -desde los tres años de edad-, básica primaria, básica secundaria, media y por ciclos (de adultos).

Para 2019 se tuvieron 4'228.704 colombianos con edades entre los 17 y los 21 años de los cuales el 52.23% (2'208.613 estaba cursando algún tipo de educación superior universitaria o técnica profesional). Examinada la matrícula de 2018 se encontró que la trayectoria educativa completa hasta el grado 9 (fin de la educación básica) la obtiene el 90% de los estudiantes matriculados en instituciones urbanas, mientras que apenas el 50% la alcanza los de las zonas rurales y hasta terminar la media (en grado 11), la logra el 71% de los urbanos y el 34% de los rurales. De quienes entran en el sistema, que no son todos, solo uno de cada tres estudiantes rurales se gradúa de bachiller, y uno de cada dos apenas completa su educación básica. De quienes estudian en zona urbana, que tampoco son todos quienes debieran, se podrían decir siendo benévolo, que tres de cada cuatro estudiantes completan el bachillerato.

La deserción en el año 2019 fue de 3.2%. De cada 2 estudiantes que «pierden el año» uno repite y el otro deja de estudiar. El otro gran problema se presenta en la educación para el trabajo y el desarrollo humano cuya oferta está mayoritariamente en el sector privado y la oferta pública esta en el Servicio Nacional

de Aprendizaje, SENA. En el sector privado existían para el año 2020 3.980 instituciones de este nivel de las cuales solamente el 10% contaban con certificados de calidad vigentes. En ellas pagaron matrícula e ingresaron 586.913 personas y al finalizar fueron expedidos certificados a 173.018 de ellas, presentándose aquí el más alto nivel de deserción del sistema escolar, más del 70% en un solo año. Aquí llegan y pagando quienes tienen menos recursos y quizás menor nivel académico, y precisamente son los que más rápido pierden esa inversión.

Otro tema importante es el problema del analfabetismo que según el Ministerio de Educación Nacional está ubicado para los años 2018-2022 en un 5.2% del total de la población mayor de 15 años. La reducción de esa tasa de analfabetismo ha sido lenta.

La matrícula en educación superior (pregrado y posgrados) se reparte en universidades estatales el 50,8% y en privadas el 49,2% de los estudiantes. Estudia solo la mitad de los jóvenes que tienen ese derecho, de ellos la mitad paga universidad privada, con lo que el Estado contribuye con el acceso a la educación superior del 25% de los jóvenes que, según promedios históricos de deserción, se gradúa la mitad, de forma tal que el Estado contribuye con la graduación efectiva del 12.5% de profesionales, la mayoría

de ellos provenientes de colegios de bachillerato privados de buen nivel socioeconómico y cultural. La mitad de los jóvenes que acceden y que desertan sin graduarse, el 12.5% en universidad pública y el 12.5% de la universidad privada, se suma al 50% que no accedió, plantea un serio problema de cobertura y de recursos en buena medida perdidos para quienes no terminan su formación profesional.

Sobre los resultados en cuanto a las pruebas y dentro de ellas la más emblemática por el IC-FES, la Saber11, porque es con la que se define en buena parte el paso o el no acceso a la educación superior, se encuentran unos referentes importantes, no los únicos por su puesto, para conocer qué tanto se avanza año a año en el propósito de tener un proceso de mejoramiento progresivo de los resultados académicos camino a la calidad o a la pertinencia tomando una noción más compleja.

Sobre toda la población examinada en saber 11 en 2020, al comparar con los resultados de 2014, 2018 y 2019 se encontró:

Lectura es el área en que se evidencian resultados más aceptables, aunque decrecientes año a año, encontrándose que 4 de cada 10 estudiantes tienen niveles precarios de comprensión de lectura.

En matemáticas se obtienen resultados aceptables, pero

también con estancamiento. Un rendimiento de 5.5 sobre 10. En cambio, en ciencias naturales, se siguen repitiendo las alertas. Se profundiza una tendencia decreciente entre 2014 y 2020 lapso en que se han perdido 12 puntos en resultados aceptables (de 39 a 27), se ha estancado el nivel 2 y se ha doblado el nivel de menor desempeño. Si se pusieran calificaciones de Colegio, se pasó de 4 sobre 10 en 2014 a 3 sobre 10 en 2020.

En Sociales también se presenta una situación complicada, se mantienen los niveles óptimos, pero se aumenta el nivel de menor desempeño, que ha crecido 10 puntos en seis años comparados, lo que hace pensar en el sentido que observan en esta área las nuevas generaciones, y dentro de ellas la comprensión y valoración de ciudadanía, de las instituciones y las convenciones sociales. La calificación actual sería de 3 sobre 10, cuando en 2014 sería de 3.5.

Los resultados en idioma inglés en grado 11 muestran que en el calendario A apenas se pueden considerar óptimos (sumando niveles 4 y 3) el 7% de los estudiantes, mientras en calendario B, colegios privados de perspectiva internacional el 65%.

Estos indicadores que son muy dicentes plantean la necesidad de revisar a profundidad las políticas de calidad que impulsa el Ministerio de Educación Nacional en todo el país, dado

que ya se cumplen 20 años con los mismos lineamientos y políticas. Son 20 años de inversión que no evidencian resultados ni de pertinencia, ni de equidad entre regiones, zonas, sectores, poblaciones y calendarios, sobre los cuales se ha tenido información que puede ser útil para enfrentar el problema de la calidad de la educación en el país.

Además de las medidas ya señaladas en cuanto a la financiación pública de la educación que buscaría llegar al 7.5% del PIB anual partiendo del 4.9 destinado en el presupuesto nacional a la educación para el año 2022 hasta el 7.5% del PIB en el año 2028 en el cual se estabilizaría en este monto hasta el año 2032. El aumento se iría haciendo de forma escalonada subiendo al 5.2 en 2023 y a 5.5 en 2024. A partir de 2025 se propone incrementar cada año un 0.5% del PIB hasta llegar a 7.5% en el año 2028 cuando se estima que ya estaría consolidado el sistema educativo para una cobertura universal con pertinencia, canasta educativa e infraestructura, consiguiéndose el fortalecimiento de la educación estatal gratuita durante los cuatro años siguientes hasta 2032.

Aunque la inversión varía de acuerdo con los niveles educativos de preescolar a la educación superior y con otras variables por tipo de entidad territorial y sector urbano y rural, se promedia en \$5'500.000 la

inversión anual por cada estudiante considerando a estos de acuerdo a sus edades desde los 3 hasta los 21 años y todos los costos de la canasta educativa. Se destinaría una parte de la inversión para estudiantes jóvenes y adultos de 22 y más años, sea que se beneficien de programas de alfabetización, educación por ciclos para adultos, educación para el trabajo y el desarrollo humano, educación superior, para cursos de corta duración o educación informal, lo mismo que para infraestructura y servicios en proyectos educativos dentro del sistema educativo y por fuera de instituciones escolares como planes de formación, bibliotecas, parques, museos, talleres, centros de tecnologías, etc.

Finalmente el documento desarrolla la propuesta de Asamblea Constituyente Educativa Nacional planteando sus objetivos y los temas centrales que debería abordar como la metodología para hacer de la educación un propósito nacional, la construcción de un gran consenso con empresarios, gremios, organizaciones sociales, organizaciones de padres de familia y de los maestros que junto con las autoridades nacionales, departamentales y municipales debatirían durante 18 meses en foros y mesas de trabajo municipales, departamentales y eventos nacionales y territoriales para definir metas en materia de cobertura y calidad de la educación.

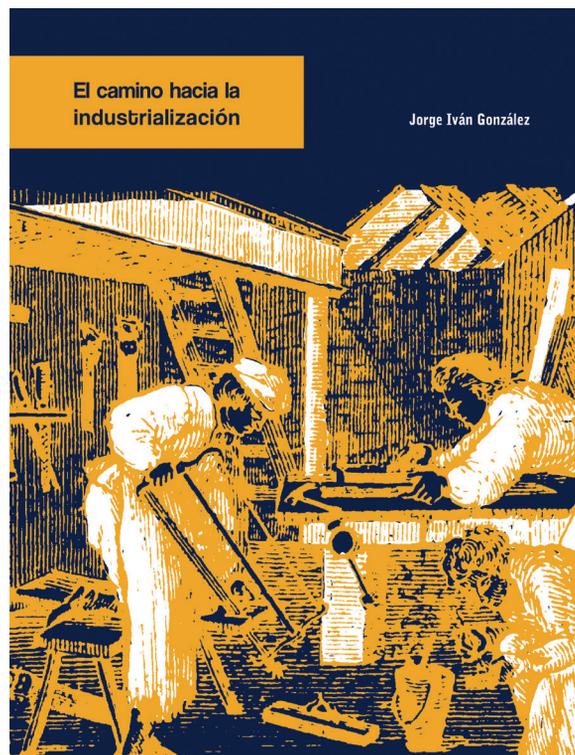
## El camino hacia la industrialización

Existe un consenso amplio que Colombia se ha ido desindustrializando. Jorge Iván González en este documento propone líneas para abocar una política de reindustrialización del país. El objetivo del documento como lo señala el autor no es demostrar que el país se está desindustrializando, sino reflexionar sobre las alternativas posibles para reindustrializar al país enmarcándolas en el contexto más amplio del cambio climático.<sup>8</sup>

Las políticas de industrialización suelen hacer énfasis en los aspectos micro. Y uno de los estribillos más frecuentes es el impulso al «emprenderismo». Este llamado frecuente a la iniciativa individual es equivocado. El «espíritu empresarial» del que habla Schumpeter (1954) es determinante para el éxito, pero no es suficiente. La innovación necesita unas condiciones macro adecuadas. En lugar de partir del sujeto, estas páginas buscan **macrofundamentar lo micro** (Solow 1957).

Un segundo elemento central del documento es señalar que el camino de la reindustrialización tiene que ver con el liderazgo del Estado, la transformación de la matriz energética, el estímulo al mercado interno y el replanteamiento de las políticas fiscal y monetaria.

8. **El camino hacia la industrialización.** Jorge Iván González.



(...) «El punto de partida de una política industrial debería ser el reconocimiento explícito del liderazgo del Estado. La interacción entre los sectores público y privado es fundamental, pero la visión de largo plazo tiene que estar en cabeza del Estado.» (...)

Lo primero que constata González es que los procesos industriales han ido perdiendo relevancia y en cambio han ganado importancia las economías extractivas tanto en Colombia como en la mayoría de los países de América Latina, se observa una estructura de las exportaciones en las que cada vez tienen mayor peso los hidrocarburos y la minería. La participación de las exportaciones de petróleo y minerales pasó del 17.7% en 1965

al 3.35%. Todos los indicadores son mejores en el primer período: el balance en la cuenta comercial, la dinámica de las exportaciones, de la inversión y del consumo.

El punto de partida de una política industrial debería ser el reconocimiento explícito del liderazgo del Estado. La interacción entre los sectores público y privado es fundamental, pero la visión de largo plazo tiene que estar en cabeza del Estado.

El planteamiento es claro hay que reivindicar el papel determinante del Estado y considerar y reevaluar en este aspecto las dinámicas y la participación de las fuerzas del mercado.

Un segundo aspecto a tener en consideración en este proceso de reindustrialización es que debe darse sobre el uso de energías limpias dado que existen razones ambientales, el cambio climático y porque el desarrollo económico en las próximas décadas requiere un crecimiento con bajo consumo de carbono. Y en esa nueva matriz debe privilegiarse el uso de energías limpias como la eólica, hidráulica, con el cuidado del medio ambiente, solar, nuclear, bagazo de caña y mar.

Un tercer aspecto tiene que ver con el rescate de la geografía y a reflexionar sobre la relación entre el ordenamiento del territorio y la eficiencia y localización industrial. Las vecindades tienen la virtud de transformar los rendimientos decrecientes en rendimientos crecientes y desde el punto de vista de la geografía económica es relevante la densidad y la distancia. La densidad porque determina la intensidad de la aglomeración. Y la distancia porque condiciona los costos del transporte, pero además porque los circuitos cortos disminuyen tanto los costos del transporte como el consumo de combustibles contribuyendo de esta manera a la reducción de la emisión de gases de efecto in-

vernadero. La producción limpia lleva a una recomposición del empleo, que pasa de procesos extractivos hacia industrias modernas. Las actividades desencadenadas por la economía verde son más intensivas en capital que la producción contaminante. Es necesario estimular las tecnologías que además de ser poco intensivas en carbono, contribuyen a la generación de empleo. El sector minero tiene dos inconvenientes: contamina y no estimula el empleo.

Así mismo Colombia debe hacer frente al evidente atraso en ciencia y tecnología y se requiere un liderazgo del Estado para que se puedan llevar a cabo estas inversiones que son inciertas y de largo plazo, para ello agrega, se requiere un reordenamiento institucional, así como aumentar el presupuesto del Ministerio de Ciencia y Tecnología que es apenas de medio billón de pesos que es completamente insuficiente y no garantiza el desarrollo científico del país.

Se requiere reevaluar de fondo el papel del mercado interno al cual debe estar vinculado el proceso de reindustrialización para lo cual el Estado debe definir los sectores líderes como en el pasado lo constituyó la industria de la construcción y que aún sigue siendo importante como lo muestran las cifras de su desempeño económico aún en los meses de la pandemia. Pero también se debe avanzar en la adopción de una política integral para el desarrollo ru-

ral que debe tener como meta, inicialmente, la sustitución de las importaciones de alimentos. En lugar de haber fortalecido la industria y el agro, la abundancia de importaciones golpea la producción nacional. El daño estructural no se está corrigiendo. Al contrario, se ha profundizado.

La política agraria debe (1) partir de la base que entre el campo y la ciudad hay una relación de continuidad. No tiene sentido definir una frontera divisoria. Se es más rural en la medida en que las densidades sean bajas y las distancias sean mayores. (2) el Estado tiene que incrementar la inversión (vías terciarias, sistemas de riego, etc.) y ofrecer más y mejores servicios sociales (educación, salud, agua, etc.). (3) es necesario favorecer el acceso al crédito. Las tasas de interés son muy altas. (4) es necesario estimular la producción de alta tecnología, buscando una producción más limpia. (5) se debe revisar el tamaño de las unidades productivas. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 2014, el 70.8% de los productores están en fincas de menos de 5 hectáreas y ocupan el 3.1% del área. Y por otro lado, el 0.2% de los productores ocupan fincas de más de 1.000 hectáreas y ocupan el 59.5% del área. Esta concentración no favorece la productividad agropecuaria.

El liderazgo del Estado en el proceso de reindustrialización requiere aumentar el gasto público.

En las condiciones actuales no tiene sentido continuar predicando la austeridad fiscal. La primera tarea en el campo tributario debe ser la **sostenibilidad financiera**, expresada en más tributo, y la equidad que se consigue a través de impuestos progresivos. Tanto para la OCDE (2011) como para el PNUD (2011) el cambio de la matriz energética no se puede lograr sin una estructura fiscal que favorezca la equidad. En materia tributaria se deben reducir los estímulos a la producción sucia.

La tributación puede ayudar de manera significativa a modernizar la agricultura. El predial efectivo rural es muy bajo en el país (2 o 3 por mil), y se podría aumentar llevándolo, por lo menos, al 8 por mil. Y en el caso de la ganadería extensiva es posible fijar un predial del 30-40 por mil, para obligar al propietario a vender, o poner a producir la finca. En las zonas urbanas los lotes de engorde deben pagar prediales con tarifas que oscilen alrededor del 30 por mil. Así mismo se propugna por tasar con un alto impuesto la emisión de carbono que en Colombia ya está regulado, pero a una tasa muy baja de US\$5 por cada tonelada de carbono. Debería ser muy superior pues como dicen Nordahuss, Stiglitz, Stern, la conclusión es clara: los actuales niveles de tributación no contribuyen a modificar la matriz energética.

Finalmente, González propone siete pasos para avanzar en la reindustrialización del país.

1. Se debe mantener el horizonte estratégico propuesto por Kaldor (1957): la solidez de la economía depende de la consolidación de la dinámica industrial. Y este objetivo se consigue si el diagnóstico es adecuado, si el Estado asume una función directriz, y si se consolidan los mercados nacional y regional.
2. El punto de partida es reconocer que la economía colombiana no va bien. Que es estructuralmente frágil, y que el proceso de desindustrialización se ha intensificado. Este diagnóstico no es evidente. Piensan que la economía va bien. Y, por tanto, que no es necesario realizar transformaciones sustantivas.
3. El diagnóstico anterior debe ser complementado con el fracaso del manejo de las bonanzas petroleras y de los minerales. No se supieron aprovechar los excedentes, Y en lugar de utilizarlos para consolidar la agricultura y las industrias nacionales, se dejó avanzar la enfermedad holandesa.
4. La reprimarización de la actividad económica, además del daño ambiental, es poco intensiva en empleo. Esta preocupación es explícita en la Misión Alternativa de Empleo (2021), pero es

minimizada en le Misión de Empleo (2021) contratada por el gobierno. Entre las dos misiones hay diferencias significativas. La alternativa pone énfasis en aspectos relacionados con la demanda. Si el consumo aumenta, la inversión y el empleo crecen.

5. El Estado tiene que ejercer sus funciones de liderazgo (Mazzucato 2011, 2021). No es posible modificar la matriz energética, ni industrializar la economía sin la dirección del Estado. Las bondades de la intervención del Estado se constatan al comparar los mejores resultados del período 1960-1990, con respecto a 1991-2016. Los procesos industriales requieren inversión en ciencia y tecnología, y un reordenamiento del territorio favorable a las empresas.
6. La intervención del Estado debe ser compatible con las energías limpias. Se requiere, entonces, un **keynesianismo verde**, así que la intervención del Estado debe privilegiar los aspectos ambientales.
7. Los procesos industriales tienen dimensiones espaciales. Las vecindades (densidades) y distancias tienen que ser incorporadas de manera explícita en los análisis. El ordenamiento del territorio incide en la productividad y la competitividad.

## Renta básica permanente como derecho de ciudadanía

La pandemia ocasionada por el virus del covid-19 (marzo del 2020) fue la coyuntura que creó las condiciones para que se adelantara en el país una amplia discusión sobre las políticas públicas que deberían adoptarse para hacer frente a la extensión y profundización de la pobreza y con ella de la carencia de recursos para que millones de familias que perdieron sus empleos y sus ingresos reclamaran del Estado la adopción de políticas públicas para enfrentar el hambre y su carencia de recursos para adquirir una mínima canasta de alimentos y garantizar recursos mínimos para cubrir otras necesidades básicas como los servicios públicos domiciliarios, el acceso a internet para que sus hijos pudieran de forma virtual continuar con sus estudios. Los trapos rojos en las ventanas de miles de hogares demandaban asistencia alimentaria. Todo ello agravado por el confinamiento obligatorio decretado desde el mes de marzo por el gobierno nacional. De este tema se ocupa el texto aquí publicado cuyos autores iniciales fueron los economistas Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia.<sup>9</sup>

9. **Renta Básica Permanente.** Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia. El proyecto de articulado aquí publicado fue coordinado el jurista, Alirio Uribe. Este texto fue el concertado en la Cumbre Social y Política realizada los días 11 y 12 de marzo de 2021.

En medio de esta crisis social emergieron propuestas y una de ellas, la que congregó las mayores expectativas, fue la propuesta de una renta básica de emergencia que fue elaborada por los investigadores Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia y fue publicada en la Revista Sur, consiguiendo de inmediato, un significativo respaldo social y de un importante número de parlamentarios que presentaron un proyecto de Ley en el mes de mayo del año 2020. La propuesta naufragó en el Congreso que sesionaba de forma virtual en el mes de junio del año 2020 al cierre de las sesiones ordinarias. Con algunas modificaciones la propuesta fue nuevamente radicada en las sesiones ordinarias del Congreso que se instaló el 20 de julio. Lo novedoso y noticioso de aquel proyecto es que había logrado la firma de 54 senadores de un Congreso de 106 integrantes lo que auguraba y generaba la ilusión que por fin se haría algo para los pobres que habían colapsado en sus frágiles ingresos como producto del cierre de más de 500 mil medianas y pequeñas empresas y de microempresas y famiempresas que no fueron objeto de ayudas económicas oportunas. Las tasas de desempleo se habían disparado a cifras superiores al 16% golpeando a toda la sociedad, pero principalmente a las mujeres y a los jóvenes donde las tasas de desempleo estaban por encima del 23%. Se pensaba que ante la gravedad de la crisis social y habida cuenta

del respaldo de la mayoría del Senado de la República, el gobierno que había aprobado el Programa de Ingreso Solidario, como una transferencia de recursos no condicionada con destino a las familias más pobres golpeadas por la pandemia desde el mes de abril, pero que apenas comenzó esa transferencia en el mes de junio, podría ver esta propuesta como una oportunidad para acercarse al drama de millones de familias sin ingresos. Pero no ocurrió así y por el contrario el gobierno se acercó a todos los senadores de su coalición de gobierno para hundir el proyecto por trámite sin dar un debate de fondo que fue lo que finalmente ocurrió.

Con estas experiencias previas diversos sectores convocaron una Cumbre Social y Política para discutir una propuesta ya no de renta básica de emergencia sino de renta básica permanente. El documento base del proyecto fue preparado nuevamente por los investigadores Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia y la dirección jurídica la asumió el jurista Alirio Uribe quien contó con el respaldo de varias unidades de trabajo legislativo que respaldaron la iniciativa. La Cumbre Social y Política sesionó los días 11 y 12 de marzo con la participación de un poco más de 2.000 delegados/as y sus propuestas y comentarios fueron incorporados a la exposición de motivos y al articulado final que es el que se publica en este libro. Esta propuesta fue



(...) «El problema del hambre y de la pobreza, de la exclusión de amplios sectores sociales y de su marginación no ha desaparecido con la disminución de la pandemia. Estos problemas son estructurales en la sociedad colombiana una de las más desiguales del mundo». (...)

de los cuatro programas no llegan a 5,5 millones de hogares. Estos programas son además de Ingreso Solidario, Familias en Acción que llega a unos 2,2 millones de familias, Adulto mayor que llega a 1,7 millones de personas y jóvenes en acción que cubre a 300 mil jóvenes. Ello teniendo en cuenta que el programa de Adulto Mayor y de Jóvenes en Acción se dirige a personas y no al núcleo familiar.

El segundo reparo de fondo también es que las sumas entregadas son irrisorias, que la política social del Estado es minimalista, miserabilista. El programa de Ingreso Solidario entrega 160 mil pesos por familia mensuales (US\$ 40) que es totalmente insuficiente para una familia y se encuentra por debajo de la línea de pobreza y ni hablar si se le compara con lo que cuesta la canasta básica familiar. Familias en Acción entrega 230 mil pesos mensuales y el programa Adulto Mayor 80 mil pesos mensuales por persona y Jóvenes en Acción 670 mil pesos semestrales para matrícula y sostenimiento.

radicada en el Congreso de la República con el respaldo de 51 parlamentarios de 9 bancadas, más de 400 organizaciones sociales de los trabajadores, las tres centrales sindicales, organizaciones indígenas, organizaciones comunales, de mujeres, afrodescendientes y de población en situación de discapacidad. El proyecto fue hundido por trámite pese a que una Comisión Técnica creada a instancias de la Comisión Tercera del Senado de la República recomendara su aprobación.

Nosotros pensamos que esta propuesta debe ser parte integral del proyecto de Transición Democrática que necesita el país. El problema del hambre y de la pobreza, de la exclusión de amplios sectores sociales y de su marginación no ha desa-

parecido con la disminución de la pandemia. Estos problemas son estructurales en la sociedad colombiana una de las más desiguales del mundo. La pandemia como dijimos fue una coyuntura favorable para la discusión y el respaldo a la iniciativa. Ello es más necesario cuando aún las condiciones sociales agravadas por la pandemia no han desaparecido y cuando se ha demostrado que todos los programas de asistencia social implementados por el Estado Colombiano adolecen de dos problemas centrales: el primero, no llegan a toda la población que los necesita, es decir, su cobertura sigue siendo baja, aunque aumento con la puesta en marcha del programa Ingreso Solidario que ha llegado a cerca de 3 millones de hogares. Sumados los beneficiarios

La propuesta de renta básica permanente presentada en este proyecto de ley para el año 2021, que deberá actualizarse al momento de volver a presentarla, busca primero cubrir a 7'460 mil familias que cubren a cerca de 28 millones de personas que la requieren. Comienza con un monto de 320 mil pesos para una familia de una sola persona, 360 mil para una familia de dos personas, 400 mil pesos para una familia de tres personas, 440 mil pesos para una familia de 4 personas y 480 mil pesos para las familias que tengan más de cinco personas por hogar.

El promedio ponderado es de 417 mil pesos y el costo total del programa era para el año 2021 de aproximadamente 3.7% del Producto Interno Bruto, PIB, unos 37 billones de pesos. La propuesta partió de considerar que todos los programas asistenciales condicionados existentes, esto es, Familias en Acción, Adulto Mayor, Jóvenes en Acción e Ingreso Solidario, deberían desaparecer para dar lugar al Programa de Renta Básica Permanente como una transferencia monetaria no condicionada que debería entregarse a las mujeres cabeza de familia y que debería de esa suma, cuando en el núcleo familiar haya una persona adulta mayor, transferirle a esa persona una suma de 90 mil pesos mensuales.

La propuesta consideró y contempló en su momento las fuentes de recursos con los cuales podría financiarse el programa. Los programas asistencialistas existentes destinan actualmente 1.4% del PIB con lo cual los

recursos adicionales necesarios serían 2.4% del PIB que en ese momento podrían financiarse con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias, FOME, de renegociar y anticipar el pago de parte de la deuda externa, de emisión de títulos por parte del Banco de la República así como de derogar la reforma fiscal del año 2020 que rebajaba los impuestos a los grandes empresarios. Todo eso era factible. Ahora un programa de Renta Básica permanente focalizado como es el que se propone deberá financiarse con los recursos de la reforma tributaria estructural propuesto en esta Agenda de Transición Democrática.

El programa de renta básica permanente tiene muchas virtudes y de allí que haga parte integral de la propuesta de Agenda de Transición Democrática. En primer lugar, es un poderoso instrumento para erradicar el hambre y la pobreza extrema que Colombia puede adoptar y tiene los recursos para hacerlo. En segundo lugar, permite llegar con recursos monetarios no condicionados a las familias pobres y excluidas del campo y de la ciudad. En tercer lugar, al entregarlo a las mujeres con prioridad se beneficia a uno de los sectores que más sufre por la falta de recursos y como dice el proyecto no se trata aquí de reconocer el trabajo del cuidado que en Colombia representa el 16% del PIB, pero si de reconocer y valorar socialmente el trabajo y la lucha de las mujeres por sacar adelante a sus familias y su enorme sacrificio en el cuidado de la vida.

## **Reforma tributaria estructural con base en los principios constitucionales del Estado Social de Derecho**

Los economistas Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia presentaron en el año 2021 una propuesta de reforma estructural al estatuto tributario con base en las investigaciones que sobre la tributación en Colombia han realizado en los últimos cuatro años.<sup>10</sup> Colombia es uno de los países del mundo con el mayor índice de Gini de concentración del ingreso (de 0.5438 en el caso de los hogares según la ENPH del DANE actualizada a diciembre de 2019 o hasta 0.6159 de personas naturales según las declaraciones de renta ante la DIAN en 2018).<sup>11</sup>

El índice de presión fiscal, es decir, la cantidad de tributos que recauda el sector público

10. Propuesta preparada con base en tres libros publicados recientemente por los autores sobre el tema de la concentración del ingreso y la riqueza y la tributación en Colombia: Dinámicas de la desigualdad en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económica, tributario y territorial. Ediciones Desde Abajo, Bogotá octubre, 2019. Desigualdad y reforma estructural tributaria. Hacia una economía política de inclusión social. Ediciones Desde Abajo, Bogotá, mayo 2020, y Concentración de Ingresos y gastos de los hogares y Reforma de la Tributación en Colombia. Ediciones Desde Abajo, Bogotá febrero 2021.

11. **Propuesta de Proceso de Reforma Tributaria Estructural para Colombia con base en principios constitucionales del Estado Social de Derecho.** Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora.

a través de impuestos y gravámenes como parte del Producto Interno Bruto, PIB, de Colombia antes de la pandemia del covid-19 era del 19.4% del PIB, 3.7 puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio de América Latina y 14.9 puntos porcentuales menos respecto a la media de los países de la OCDE.

Reconociéndose el aumento de la participación de los tributos tanto nacionales como territoriales y de los aportes a la seguridad social con relación al PIB que en Colombia había sido de 10.2 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2018, al pasar del 9.2% del PIB a 19.4%, es de resaltar que se realizó en lo fundamental por la vía de los impuestos indirectos. Esfuerzo que infortunadamente no se complementó con la reducción muy elevada que se registra en Colombia en la evasión y la elusión tributarias.

De cualquier manera, se destaca cómo, según la OCDE, es prácticamente nula la diferencia en el índice de Gini de concentración antes y después de impuestos y transferencias, a diferencia de otros países miembros de mayor desarrollo sino incluso de América Latina y el Caribe, como Uruguay y Argentina.

Así mismo resulta importante destacar que los microdatos de la última Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane, muestran que en 2019 la población ocupada ascendió a 21

millones quinientas mil personas, con un ingreso total de 26.7 billones de pesos mensuales. De las personas ocupadas, el 43% tuvo un ingreso inferior a un salario mínimo legal vigente, el 39% un ingreso total entre uno y dos salarios mínimos, y un 8% con un ingreso entre 2 y 3 salarios mínimos. En 2020 la población ocupada fue de 19 millones 844 mil personas, con un ingreso mensual de 23.0 billones de pesos, de los cuales el 50% tuvo un ingreso inferior a un salario mínimo legal vigente, SMLV, un 35% entre uno y dos salarios mínimos y un 7% entre 2 y 3 salarios mínimos.

Así, además de mostrarse -señalan en el texto Garay y Espitia- tanto el deterioro de los ingresos de los hogares (14%) como la reducción de la población ocupada (8%), se precisa que hay una restringida base gravable de contribuyentes de impuesto de renta y complementarios, al constatarse la existencia de una masa importante de ciudadanos que reciben una remuneración muy baja por su actividad laboral.

Ahora bien, los autores caracterizan al sistema tributario colombiano con los siguientes rasgos esenciales:

1. El sistema tributario no satisface los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia. Esto queda en evidencia puesto que (i) las tarifas efectivas del impuesto a la

renta no varían irrestrictamente en proporción con la capacidad de pago de las personas, sobresaliendo el incumplimiento en el caso de las personas con mayores ingresos y patrimonio en el país -particularmente las superricas y súper superricas, (ii) la concentración del ingreso no varía prácticamente con el impuesto de renta, impuesto supuestamente progresivo y redistribuidor por naturaleza y el índice de concentración Gini se mantiene casi inalterado entre antes y después de impuestos y transferencias, y (iii) los niveles de evasión y elusión tributarias son muy elevados comparados con el contexto internacional como lo han mostrado organismos internacionales como el FMI.

En conclusión, el sistema tributario colombiano se distingue por no ser redistributivo a pesar de que Colombia es uno de los tres países de América Latina con mayores niveles de desigualdad y concentración del ingreso y la riqueza siendo además América Latina la región más desigual del mundo.

2. El sistema tributario se distingue por su excesiva complejidad, su exagerada opacidad y falta de transparencia ante la proliferación de exenciones, deducciones y tratos preferenciales -la

mayoría de ellos sin una debida justificación económica o social y sin estar sujetos a una rigurosa evaluación beneficio/costo—, con un marcado sesgo pro rico —específicamente superrico y super superrico como lo han mostrado Garay y Espitia (2019 y 2020) y lo ha ratificado recientemente la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (marzo 2021)-.

Una de las consecuencias de este tipo de sistema es el elevado Gasto Tributario (GT) entendido este GT como las exenciones, deducciones y tratamientos tributarios especiales, que se introducen en la legislación tributaria y que implican una disminución en las obligaciones tributarias para determinado tipo de contribuyentes, generando menores recursos para el Estado. Estas exenciones alcanzarían actualmente cerca de un 3.5% del PIB al año: 2.5% en el caso de personas jurídicas y 1.0% en caso de personas naturales.

Este sistema de exenciones se concentra principalmente en los ingresos no constitutivos de renta, en las rentas exentas y en los descuentos tributarios.

3. **El sistema tributario reproduce tratos diferenciales muy significativos y sin debida justificación social o**

económica, tanto entre sectores productivos como entre tipos de renta o de fuentes de ingresos. Es así como la tarifa efectiva promedio del impuesto a la renta de personas jurídicas del sector de agricultura, caza y pesca es similar a las de los sectores de la minería (excluido el sector petrolero e hidrocarburos), manufacturero y promedio general, y superior a las de las actividades de la administración pública e incluso al de las actividades financieras, inmobiliarias y de seguros. A su vez, las tarifas efectivas sobre las rentas de trabajo o laborales son claramente superiores a las de rentas de capital o no laborales, favoreciendo a las personas naturales más ricas del país quienes son precisamente quienes reciben la mayor proporción del total de las rentas de capital y no laborales.

4. **En síntesis, el sistema tributario consolidado en Colombia esta regido por una estricta economía política de exclusión social, favorecedora de intereses poderosos a costa de intereses colectivos esenciales y reproductora de exageradas inequidades sistémicas en la sociedad.**

Sin duda alguna, en la reforma estructural de la tributación en Colombia reside un requisito ineludible —aunque no el único, pero sí

determinante— para avanzar en el desmonte de las raíces de una inaceptable desigualdad tanto de ingresos como de la riqueza en el país.

Ahora bien, a continuación, los autores enfatizan en la necesidad que tiene el país de abocar sin dilaciones una reforma estructural del sistema tributario y esgrimen las siguientes razones. El agravamiento del déficit estructural de las finanzas públicas como efecto de la pérdida de ingresos fiscales con la recesión económica con ocasión de la pandemia del covid-19 que recientes investigaciones calculan en un 7.5% del PIB. En segundo lugar, la necesidad de financiar un mayor gasto social como el que se plantea en esta Agenda de Transición Democrática y para hacer realidad el avance hacia un Estado Social de Derecho como lo estipula la Constitución de 1991.

En la medida que se requeriría un incremento en los ingresos tributarios en al menos 4.5% del PIB se requiere de una reforma estructural de las finanzas públicas durante un período multianual de cuatro a cinco años debidamente especificado desde un comienzo para cada una de sus diversas fases de implementación. Con ello además se resguardaría la seguridad

jurídica para los diversos agentes económicos, y no como lo ocurrido en las últimas décadas en la medida en que cada 20 meses en promedio, se ha aprobado una reforma tributaria parcial, en la mayor de las veces sin guardar una deseable conexidad y línea de acción coherente entre las reformas.

Es importante destacar del texto lo que los autores fijan como los principios rectores del proceso de reforma tributaria estructural. El primero, enmarcar rigurosamente todo proceso de reforma de la tributación bajo los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia y transparencia tributarias en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho que pregona por la promoción efectiva de condiciones de igualdad y equiparación de oportunidades para todos los miembros de la sociedad.

El segundo, que se deben desmontar gradualmente aquellos beneficios tributarios que sin debida justificación económica y social introducen graves distorsiones a la competencia y privilegian primordialmente a, o son utilizados a su favor por, personas naturales y jurídicas de altos ingresos y patrimonio. Es decir, avanzar en la reducción de la

brecha entre la Tarifa Nominal de Tributación (TNT) y la Tarifa Efectiva de Tributación (TET), la cual tiene un marcado sesgo pro rico.

En tercer lugar, mantener al menos, las tarifas nominales de impuestos a la renta y complementarios de las personas jurídicas de mayores ingresos operacionales, y elevación de las tarifas marginales del impuesto a la renta de las personas naturales en los tramos más altos de ingresos, de manera mucho más progresiva. En cuarto lugar, reiterar la relevancia del impuesto a los altos patrimonios de las personas naturales y jurídicas con tarifas marginales progresivas. Igualmente, valorar el papel para la equidad inter-generacional de la imposición de un mayor gravamen a las herencias más cuantiosas. En quinto lugar, implantar un gravamen que debería ir incrementándose con el tiempo hacía una tarifa del 33% como en el caso de otras fuentes de ingresos, sobre los dividendos repartidos a personas jurídicas, dado que en la actualidad se gravan los dividendos recibidos por personas naturales con una tarifa del 10%, pero que debería irse elevando hacia una tarifa del 33%, lo que se constituye en un cuestionable incentivo para la creación de sociedades

por parte de adineradas personas naturales para así evadir o eludir el pago de ese tributo. La importancia de este tema reside en el recaudo potencial adicional que alcanzaría hasta cerca de \$ 10 billones al año.

En sexto lugar, aplicar el mismo tratamiento tributario a las ganancias ocasionales que el que se aplicaría a las rentas en caso de las personas jurídicas. Las ganancias ocasionales declaradas por las empresas en 2019 ascendieron a \$8.6 billones y el impuesto liquidado por ellas fue de \$815 mil millones. La tarifa nominal tributaria del impuesto fue del 10%, mientras que la tarifa efectiva de tributación, medida con base en los ingresos ocasionales, fue de tan solo 4%. Con ello el recaudo adicional ascendería a \$1.7 billones al año.

En séptimo lugar implantar modalidades y mecanismos novedosos alternativos al de la devolución del IVA para evitar elevados costos de transacción y graves asimetrías e inequidades verticales y horizontales y entre hogares que deban ser debida y oportunamente compensados debido a los problemas asociados con la focalización ante deficiencias todavía existentes en los registros inter-administrativos y dados sus perversos impactos sobre

los ingresos de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, e incluso de gran parte de la clase media, consecuentes con un marcado deterioro de la desigualdad de ingresos en el país, si se llegara a tomar la decisión de ampliar la base gravable del IVA, con la inclusión de bienes y servicios de la canasta familiar.

Los autores proponen imputar el IVA del 19% a la canasta familiar de los hogares de mayores ingresos y cobrarlo directamente en su correspondiente declaración de renta. Si se tomara una decisión como esta para gravar a los hogares del decil 10 que tienen un ingreso promedio de \$8'900.000 mensuales y un gasto promedio de \$5'900.000 millones al mes, el cual incluye el IVA pagado. Ahora bien, si a cada bien o servicio se le dedujera el IVA pagado, y se le aplicara la tarifa general del 19% y se descontara la tasa de evasión en el IVA, la cual fue estimada entre el 23 y el 40% por la «Comisión de expertos para la equidad y la Competitividad tributaria de 2015 (págs. 21-22), se tendría un recaudo anual de unos 12 billones.

En octavo lugar, aumentar significativamente la presión tributaria en el caso del sector rural a cargo de los grandes poseedores de

tierra o de las empresas explotadoras del suelo o del subsuelo, mediante una complementación de medidas de política como la actualización del catastro, la elevación sustancial de las tarifas del impuesto predial, la implantación de un impuesto de tipo presuntivo que penalice tanto la especulación y la acumulación de tierras con fines de ostentación de poder de diversa naturaleza, como el uso de la tierra en contravención con su aptitud -sobresaliendo el caso de la ganadería extensiva y la expansión de la frontera agrícola-, y entre otros la drástica subida de las tarifas efectivas del impuesto a la renta y de las regalías a la explotación de recursos naturales no renovables. Esto por el hecho que, por ejemplo, el monto total de impuestos y regalías pagado por el sector minero, excluido el de petróleos e hidrocarburos, apenas alcanzó, en promedio, un 0.65-0.70% del PIB en 2017-2018-, en consonancia con las exigencias de una necesaria estrategia tanto de superación del neoextractivismo como de transición ecológica y transformación de la matriz energética de cara a la lucha contra el cambio climático y la crisis socio-ecológica.

En noveno lugar, avanzar decididamente en la im-

plantación de una novedosa «tributación verde» en el país, dada la necesidad de desarrollar y proteger su reconocida variedad ecosistémica, su biodiversidad, sus fuentes de agua y acuíferos, en fin, de su Naturaleza, como la fuente de riqueza nacional en perspectiva perdurable inter-generacional. Esa tributación ha de contribuir a la promoción de la transición socio-ecológica con miras a una progresiva descarbonización del sistema socio-ambiental y una transformación de la matriz energética, con la sustitución de los combustibles fósiles y la incorporación de nuevas fuentes de energía amigables y reproductores de la naturaleza, la reforestación y la agroecología, entre otros.

También deberían imponerse tributos a los alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas para alterar hábitos de consumo por razones de salud pública. Es de resaltar como lo señalan Garay y Espitia (2020), «la conveniencia de aplicar un impuesto específico al consumo de bebidas azucaradas, que recaiga en el productor, y tenga una tarifa entre el 20 y el 24 por ciento. El mismo tendría como objetivo principal desincentivar hábitos de consumo de alimentos procesados que contribuye al sobrepeso y obesidad, con detrimento de

la salud de los consumidores especialmente los niños, las niñas y jóvenes, para así incentivar la agricultura de alimentos saludables para las personas y para el medio ambiente». Un impuesto de este tipo aportaría aproximadamente 1 billón de pesos al año.

En décimo lugar, interponer los mayores esfuerzos a nivel institucional y administrativo para el combate a la evasión y elusión tributarias, tan elevadas y onerosas económica y socialmente para el país. Sobresale la necesidad impostergable de

imponer todos los correctivos que sean idóneos y eficaces para combatir la elusión y la evasión tributarias, concentrándose especial, aunque no exclusivamente en aquellas personas naturales y jurídicas ricas que utilizan diversas figuras y mecanismos para aprovechar vacíos e intersticios legales en el estatuto tributario y así evadir o eludir obligaciones tributarias. El caso de las sociedades refugio o de bolsillo es uno de los más ilustrativos.

Como ya se dijo, pero es bueno reiterarlo, una agenda de transición democrática

como la que se propone aquí, requiere de recursos nuevos para poder llevarla adelante. Y esos recursos centralmente están aquí en Colombia, pero para acopiarlos, se requiere una reforma tributaria estructural como la aquí propuesta que permita construir una nueva democracia con justicia social y con derechos de ciudadanía.

**Pedro Santana Rodríguez**

*Coordinador Académico y Editorial  
Agenda de Transición Democrática  
para Colombia  
Bogotá 9 de marzo de 2021*

# Renta Básica Permanente

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY

«Por medio del cual se crea el programa Renta Básica como Política Permanente de Estado en condición de derecho de ciudadanía y se dictan otras disposiciones».



**Cumbre Social  
por la Renta Básica**

**Autores iniciales**

Luis Jorge Garay  
Jorge Enrique Espitia

**Dirección académica**

Luis Jorge Garay

**Dirección jurídica**

Alirio Uribe

**Diseño gráfico**

Rosy Botero

**Revisión y aportes**

Cumbre Social y Política por la Renta Básica (2021):

Aportes de más de 2000 participantes organizaciones sociales, académicas, sindicales y movimientos ciudadanos, sumado al apoyo de las de las bancadas del Partido Alianza Verde, Colombia Humana, Polo Democrático Alternativo, Decentes, Unión Patriótica, Liberal, MAIS, Comunes y Fuerza Ciudadana, logrando ajustes que se constituyeron en el proyecto de ley.

# Contenido

**Fin de los derechos humanos es liberar del temor y de la miseria**

**– 42 –**

**La constitución política de Colombia: el derecho a existir y a la promoción de una igualdad real y efectiva**

**– 44 –**

**Derecho de ciudadanía como libertad y garantía de existencia digna**

**– 46 –**

- 3.1 Renta básica universal de ciudadanía  
– 47 –
- 3.2 Renta básica focalizada en clave de derecho de ciudadanía y como política permanente de estado  
– 48 –
- 3.3 Pobreza, desigualdad y discriminación en Colombia: situación actual y necesidad de una RBC ya!  
– 48 –
- 3.4 Propuesta de renta básica ampliamente focalizada en clave de derecho de ciudadanía  
– 51 –

**Fuentes de financiación de la renta básica como política permanente en Colombia. El caso del año 2021**

**– 52 –**

**¡Para que la Renta Básica permanente sea YA! debe iniciarse por los hogares**

**– 55 –**

**Antecedentes de política pública y legislativos recientes en Colombia**

**– 59 –**

- 5.1 Complementar y diversificar los instrumentos de identificación poblacional y transferencia monetaria existentes  
– 55 –
- 5.2 Fallas en los procesos de focalización y poblaciones que requieren la Renta Básica Permanente  
– 57 –
- 5.3. La Renta Básica permanente Ya es un primer paso, pero debe estar acompañada por otros programas públicos sociales y económicos  
– 58 –

**PROYECTO DE LEY No. de 2021**  
**«Por medio de la cual se crea el programa Renta Básica como Política Permanente de Estado en su condición de derecho de ciudadanía y se dictan otras disposiciones».**

**– 61 –**

# Introducción



**E**l presente documento corresponde al proyecto de ley radicado por más de 400 organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, obreros, indígenas, la cual fue suscrita por 51 congresistas entre Senadores y Representantes a la Cámara pertenecientes a las bancadas alternativa e independiente en el Congreso de la República el día 16 de marzo de 2021.

La iniciativa surge de una propuesta de renta básica elaborada por los profesores Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia publicadas entre otros escenarios en la Revista Sur, posteriormente en conjunto con las organizaciones sociales, sindicales y movimientos ciudadanos se realizó una convocatoria para llevar a cabo una Cumbre Social y Política realizada el 11 y 12 de marzo para discutir la

propuesta. Esta iniciativa contó con la dirección académica de Luis Jorge Garay y la dirección jurídica de Alirio Uribe, que con los aportes de los 2000 participantes que participaron en mesas de trabajo en la Cumbre, y el apoyo de las UTL de las bancadas de Partido Verde, Colombia Humana, Decentes, Liberal, MAIS, Polo Democrático Alternativo y congresistas independientes logró ajustes y aportes que se constituyeron en un proyecto de ley para su radicación.

Esta propuesta no contó con el respaldo del gobierno nacional y no logró las mayorías en el Congreso de la República para hacer realidad este derecho de ciudadanía, sin embargo, es un acumulado del trabajo conjunto entre la sociedad civil y los partidos políticos en la construcción de una agenda de transición democrática para Colombia.

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## PROYECTO DE LEY:

«Por medio del cual se crea el programa Renta Básica como Política Permanente de Estado en condición de derecho de ciudadanía y se dictan otras disposiciones».

**LA RENTA BÁSICA Y LOS  
DERECHOS HUMANOS:  
su justificación a la luz de la  
jurisprudencia internacional  
y colombiana**

# 1 Fin de los derechos humanos es liberar del temor y de la miseria



Un principio de derechos humanos es garantizar la subsistencia de la población, que como reza el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

*«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».*

También la Declaración de los Objetivos del Milenio señala como tercer compromiso para los Estados el de alcanzar «el desarrollo y erradicación de la pobreza» y a «no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a las que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos». Lamentablemente la humanidad está lejos de que esta meta se cumpla para todas las personas.

De acuerdo con Raventós, «de esos derechos se desprende que la especie humana ha decidido que la vida es sagrada o, dicho en términos más laicos, que todos los miembros de la especie humana tienen un derecho incondicional a la vida. Si esto es así, entonces las estructuras sociopolíticas deberían garantizar esos derechos, porque todo derecho genera deberes

...«la especie humana ha decidido que la vida es sagrada o, dicho en términos más laicos, que todos los miembros de la especie humana tienen un derecho incondicional a la vida.

Si esto es así, entonces las estructuras sociopolíticas deberían garantizar esos derechos»...

correlativos. Y para garantizar ese derecho, parece claro que no se puede condicionar la asignación de recursos, si es un derecho incondicional, al menos de una cierta cantidad

de recursos necesarios para la vida, a ningún tipo de iniciativa, de acción o de prestación por parte del individuo» (Raventós, 2002, págs. 233-234).

Por otra parte, cabe recordar el artículo 11 del «Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales» en el que se obliga a los Estados a reconocer «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia», así como al «derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre».

Recientemente y a nivel universal la Oficina de la Alta

Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en sus *Directrices esenciales para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la atención a la pandemia por covid-19*, recomendó a los Estados tomar medidas de estímulo fiscal y protección social que permitan aliviar las consecuencias devastadoras de esta pandemia sobre las poblaciones más vulnerables recomendando entre otras una Renta Básica. Además, a nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también ha emitido sus recomendaciones en torno a la importancia de una RB durante la crisis de la pandemia del Covid-19 (recomendación 4).

# 2 La constitución política de Colombia: el derecho a existir y a la promoción de un igualdad real y efectiva



La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 1° que «Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».

Complementariamente, en su artículo 2° se señala que «son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;

facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

Ahora bien, frente al derecho a una vida digna, vale la pena resaltar que la Corte Constitucional ha reiterado en repetidas oportunidades que: «El derecho

*fundamental a la vida que garantiza la Constitución –preámbulo y artículos 1, 2 y 11–, no se reduce a la mera existencia biológica, sino que expresa una relación necesaria con la posibilidad que les asiste a todas las personas de desarrollar dignamente todas las facultades inherentes al ser humano. Sin duda, cuando se habla de la posibilidad de existir y desarrollar un*

*determinado proyecto de vida, es necesario pensar en las condiciones que hagan posible la expresión autónoma y completa de las características de cada individuo en todos los campos de la experiencia.»* (Corte Constitucional, Sentencia T-926 de 1999).

Así pues, la Renta Básica (RB) no sólo contribuye a reconocer que en tanto que humanos, te-

nemos derecho a existir, y que el Estado debe garantizar al menos el mínimo necesario para el desarrollo de este derecho, sino que además cumple incluso con el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que establece que «el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados».



# 3 Derecho de ciudadanía como libertad y garantía de existencia digna

Puede observarse que la Renta Básica es formalmente laica, incondicional y universal. Se percibiría, en efecto, independientemente del sexo al que se pertenezca, del nivel de ingresos que se posea, de la confesión religiosa que se profese y de la orientación sexual que se tenga.

La Renta Básica de Ciudadanía (RBC) reconoce que ser libre es estar exento de pedir permiso a otro para vivir o sobrevivir, para existir socialmente; quien depende de otro particular para vivir, es arbitrariamente interferible por él, y por lo mismo, no es libre. Quien no tiene asegurado el «derecho a la existencia» por carecer de propiedad, no es sujeto de derecho propio —*sui iuris*— vive a merced de otros, y no es capaz de cultivar ni menos de ejercitar la virtud ciudadana, precisamente porque las relaciones de dependencia y subalternidad le hacen un sujeto de

derecho ajeno, un *alieni iuris*, un «alienado».

Como famosamente observó Maquiavelo, cuando el grueso de la propiedad está distribuido entre un puñado de *gentilhuomi* (de magnates), no hay espacio para instituir república alguna, y la vida política sólo puede hallar alguna esperanza en la discreción de un príncipe absolutista.

Es propio de la tradición histórica republicana considerar que la libertad política y el ejercicio de la ciudadanía son incompatibles con las relaciones de dominación mediante las cuales los propietarios y ricos ejercen dominio sobre aquellos que, por no ser completamente libres, están sujetos a todo tipo de interferencias; ya sea en el ámbito de la vida doméstica o en las relaciones jurídicas propias de la vida civil, tales como los contratos de trabajo o de compra y venta de bienes materiales. La ciudadanía plena no es posible



sin independencia material o sin un «control» sobre el propio conjunto de oportunidades.

Como lo afirmó acertadamente Mandela pocos días antes de la reunión que en febrero de 2005 tenían previsto realizar los ministros de Finanzas de los 7 países más ricos del mundo: «La pobreza es obra del hombre y puede ser superada y erradicada por la acción de los seres humanos. Superar la pobreza no es un gesto de caridad. Es un acto de justicia. Es la protección de un derecho fundamental del ser humano, el derecho a la dignidad y a una vida decente. Mientras haya pobreza no habrá verdadera libertad.»

Las grandes desigualdades crean un problema profundo de libertad para la gran mayoría. El que no tiene la existencia material garantizada debe pedir permiso a otro para poder vivir. ¿Qué libertad tiene el trabajador que no sabe si el mes próximo, quizás la semana próxima, seguirá teniendo aquel puesto de trabajo que le proporciona el sustento diario? ¿Qué libertad tiene la mujer materialmente dependiente del marido o compañero, que la maltrata, la domina y, a veces, llega a asesinarla? ¿Qué libertad tiene el desempleado que vive marcado con el estigma del subsidio público, si quizás vive en un país europeo, o de la caridad, si vive en un país pobre y tiene algo de suerte? No son libres como no lo es aquella persona que no tiene el derecho a la existencia

material garantizada y tiene que pedir permiso a otros para vivir. En este sentido, la Renta Básica es una opción social.

Diversos premios Nobel de economía, incluso con visiones teóricas disímiles, como Milton Friedman, James Tobin, Herbert Simon y Robert Solow han defendido ideas semejantes a la Renta Vida, porque han considerado que los aportes monetarios universales y no condicionados son preferibles a sistemas de subsidios intermediados por una costosa burocracia pública, porque finalmente es cada persona, en uso de su libertad, la que debe tener garantizada la capacidad de ir al mercado con una Renta Vida que le permita adquirir con total libertad, la satisfacción de sus necesidades básicas.

### 3.1. Renta Básica Universal de Ciudadanía

La Renta Básica Universal de Ciudadanía (RBU) se presenta con insistencia desde hace años como una respuesta innovadora a problemas como la creciente desigualdad social, la precariedad laboral, la falta de disponibilidad de empleos para toda la población y la pobreza.

La RBU es definida por algunos autores como por la Red Renta Básica como «un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada,

...No son libres como no lo es aquella persona que no tiene el derecho a la existencia material garantizada y tiene que pedir permiso a otros para vivir.

sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles sean las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva» (Raventós, 2002, pág. 225).

La RBU también ha sido reconocida como un Ingreso Básico Universal Incondicional<sup>1</sup>. En esta propuesta, cada ciudadano o ciudadana recibe mensualmente una suma de dinero suficiente para satisfacer un estándar de vida respetable de acuerdo con los parámetros culturales de cada sociedad que pretenda aplicar dicha medida. Como su nombre lo indica, tal ingreso es *incondicionado*, no es un pago por trabajo realizado, ni tiene el carácter de salario. Es *básico*, pues cada individuo puede recibir ese ingreso y seguir trabajando o ser beneficiario de otros programas sociales del Estado. El ingreso es *universal*, esto quiere decir que

1. Ver al respecto el libro compilado por Van Parijs, Ph. (1992). «Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform», Londres, Verso. Una buena fuente de información sobre este debate puede encontrarse en la página web <https://basicincome.org>

cualquier ciudadano o ciudadana tiene derecho a recibirlo, sin importar su situación socioeconómica o sus condiciones de etnia, políticas o de cualquier índole. Además es individual, pues está destinado a los individuos, no a las familias u otro tipo de colectivos<sup>2</sup>.

### **3.2. Renta Básica focalizada en clave de derecho de ciudadanía y como política permanente de estado**

Con este marco de referencia ha de resaltarse que la implantación de una RBUC exige un elevado monto de recursos públicos para cubrir a todos los ciudadanos de una sociedad con un monto mensual universal que le asegure al menos unas condiciones mínimas de vida digna a aquellos ciudadanos en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias. Ante situaciones de déficit estructural en las finanzas públicas, agravadas por condiciones críticas como la irrupción de una pandemia como la del covid-19 con la necesaria estrategia de confinamiento para reducir la velocidad de contagio y así evitar el colapso del sistema sanitario, consecuentes con una caída drástica de amplios grupos de la población y una recesión de

la actividad económica, se ha de tomar la decisión de asignar un importante monto de recursos públicos, de por sí escasos, para garantizar el derecho de existencia y vida digna de al menos la población en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias mediante una efectiva política pública social como la de transferencias monetarias incondicionales bajo la concepción de una renta básica *ampliamente focalizada y permanente* en clave de derecho de ciudadanía (RBFC), al punto de que en el futuro próximo se pueda alcanzar una cobertura de cerca del 60% de la población y con un carácter transicional consecuente con la evolución social y económica, el comportamiento de la inflación, la situación de las finanzas públicas, entre otros factores.

Además, ante restricciones de índole administrativa y operativas existentes, que tendrán que ir subsanándose en el proceso, la implantación efectiva de una RBFC ha de ser enfocada en esta etapa de transición hacia hogares en lugar de hacia personas individuales como corresponde a la visión conceptual básica de la RB universal de ciudadanía.

Es en este contexto, precisamente, en el que se propone la implantación de una RBC Ya! para al menos la población en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias de Colombia.

### **3.3. Pobreza, desigualdad y discriminación en Colombia: situación actual y necesidad de una RBC ya!**

La pandemia del covid-19 y la estrategia del confinamiento obligado no solo dejó al descubierto sino que agravó la precariedad del sistema de salud y en particular de atención a la población de menores recursos, así como las enormes fracturas sociales producto de la aguda pobreza monetaria y de las profundas desigualdades existentes, que a más de ser unas de las mayores en el mundo, se da como rasgo predominante tanto entre territorios como al interior de los mismos, y entre el campo y la ciudad.

En efecto, de acuerdo con el Dane, a diciembre de 2019, justo con antelación a la pandemia, la pobreza monetaria en el país alcanzaba el 35.7% de la población colombiana, cerca de 5 puntos porcentuales superior a la promedio para América Latina y el Caribe: en las cabeceras urbanas el 32.3% y en las zonas rurales (centros poblados y rural disperso) el 47.5%. Quiere decir esto que 17.470.000 personas estaban en pobreza monetaria, con el agravante de que la situación de las mujeres (38.2%) era más crítica aún que la de los hombres (34.4%) y todavía peor en el caso de la juventud (43%). En algunas ciudades la situación resulta alarmante, como los casos de Quibdó (60.9%), Riohacha

2. Aquí se basa en Wright, E. O. (2000). «Real Utopian Proposals for Reducing Income and Wealth inequality», *Contemporary Sociology*, enero.

(49.3%), Cúcuta (45.5%), Popayán (44.9%), Santa Marta (44%) o Florencia (43.9%). La situación en las grandes ciudades era ya de por sí altamente preocupante: Bucaramanga (31.4%), Bogotá (27.2%), Barranquilla (25.6%), Medellín (24.4%), y Cali (21.9%).

Estas cifras que son las oficiales, ya mostraban un deterioro en 2019 frente a años anteriores, por lo que es de esperar entonces que la pérdida de empleos formales e informales y su consecuente caída en los ingresos por la crisis haya deteriorado considerablemente la situación social. Por ejemplo, Fedesarrollo estima, de acuerdo con lo sucedido en 2020, que la población en condición de pobreza pudiera haber llegado al cierre del año a niveles superiores al 45%. A su vez, Garay y Espitia han proyectado una pobreza y vulnerabilidad a finales de 2020 entre el 60.0% y el 62.5%. De haber resultado esa evolución de la pobreza se podría concluir que Colombia habría retrocedido más de década y media en términos de avances sociales en pobreza y desigualdad. Situación relacionada con el retroceso del PIB por habitante en 2020 a niveles observados en el año 2013.

La desigualdad ha quedado manifiesta en esta pandemia, pero también ha dejado en la vulnerabilidad no solo a quienes recientemente habían logrado salir de la pobreza sino a quienes conforman la llamada clase

media, que al perder sus trabajos o al disminuir sus ingresos habrían quedado en una condición de vulnerabilidad y de dificultades de acceso a diferentes bienes y servicios básicos.

**La desigualdad ha quedado manifiesta en esta pandemia, pero también ha dejado vulnerabilidad no solo a quienes recientemente habían logrado salir de la pobreza sino a quienes conforman la llamada clase media, que al perder sus trabajos o al disminuir sus ingresos habrían quedado en una condición de vulnerabilidad...**

Esto en conjunto ha venido reflejándose en el deterioro de la calidad de la vida de los hogares colombianos. De acuerdo con el Pulso Social del Dane, a enero de 2021 el 65.7% de la población consideraba que la situación económica de su hogar comparada con la de hace 12 meses, es peor o mucho peor. El 69.7% sostiene que tuvo menos posibilidades de consumos básicos que hace un año. En enero de 2021, el 67.3% de los hogares consumieron 3 comidas al día, en comparación con el 90.1% un año atrás, el 29.7% de los hogares 2 comidas al día, el 2.4% una sola comida y el 0.5% de los hogares (42.237)

manifiestan haber consumido menos de 1 comida al día. En otras palabras, en enero de 2020, 34 mil 601 hogares manifestaron consumir una o menos de una comida diaria, mientras que para enero de 2021 este número ascendió a 233 mil hogares.

Estas situaciones van teniendo agravantes de acuerdo con las particularidades de los hogares y sus miembros, como la condición étnica, el ser mujer y ser joven, sin duda alguna muestran mayor precariedad relativa. En el total nacional, en enero de 2021 mientras la tasa de desempleo en los hombres fue del 13.2%, en las mujeres fue de cerca del 23%, y hasta de un 30% para mujeres jóvenes, para un promedio nacional del 17.3%, con un aumento de más de 930.000 desempleados en solamente el mes de enero.

En la medida que la evolución de la pandemia sigue siendo incierta ante la prolongación de la vacunación para alcanzar la inmunidad de rebaño en el país con las consecuencias perversas sobre la eventual reactivación productiva y del empleo, sería de prever el mantenimiento, si no agravamiento, de la profunda situación de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad. Ante este escenario previsible resulta necesario aplicar una decisión política social por parte del Estado colombiano que se rija por los preceptos y obligaciones constitucionales de la Carta 1991 y la Carta universal de derechos humanos.

En este contexto, la política de Renta Básica como política permanente de Estado se constituye en un instrumento necesario para permitir que los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que en buena parte están en cabeza de mujeres (4 de cada 10 hogares para la población general), puedan tener incondicionalmente los recursos monetarios suficientes para poder adquirir los bienes y servicios requeridos para la vida.

En este tema surge la conveniencia de destinar la transferencia monetaria incondicional no solo a las mujeres jefes de hogar sino también a las mujeres que comparten la jefatura del hogar, en reconocimiento a su papel determinante en la adecuada administración de los recursos del hogar, aunque ello no implique de manera alguna una retribución siquiera parcial a sus labores no remuneradas del hogar y de cuidado de menores y adultos mayores, que además se han profundizado como consecuencia de la pandemia, ni la superación de desigualdades de ingresos como en el mercado laboral en contra de las mujeres, ni tampoco de la ausencia de las mujeres en los espacios de participación y toma de decisiones que afectan sus vidas y las de sus familias. Debe recordarse que el pago de las horas no remuneradas de las mujeres en labores de hogar y de cuidado alcanzaría a equivaler cerca del 20% del PIB, monto que no podría ser atendido por una única política pública como la de la RB como política permanente de Estado.

En este punto, es de resaltar que la RB es apenas una de un conjunto variado de políticas sociales de Estado que han de implantarse para atender el goce efectivo de derechos ante las especificidades de muy diversos grupos poblacionales de la sociedad como los de personas de especial protección constitucional, entre otros, los y las ciudadanas con discapacidad, las víctimas del conflicto armado interno como la población víctima del desplazamiento interno, los adultos mayores sin o con insuficiente protección pensional y social.

Así, entonces, ha de enfatizarse que el propósito fundamental de la RB es contribuir a solucionar apenas una de las dimensiones de la precariedad económica y social de la población en pobreza y vulnerabilidad monetarias como es el de la insuficiencia de sus ingresos monetarios para poder satisfacer su derecho a asegurar unas condiciones mínimas para una vida digna. Otras dimensiones específicas relacionadas con la inobservancia de derechos de poblaciones diferenciales han de ser debidamente atendidas por políticas sociales especializadas, concebidas en su integralidad con el conjunto de políticas sociales, siendo apenas una de ellas la de RB.

Además, se ha de relieves también la prioridad de incluir efectivamente en la focalización de la RB a los hogares en pobreza y vulnerabilidad monetarias no focalizados todavía en los cuatro

programas sociales de transferencias monetarias referidos, con particular atención al caso de los hogares con miembros de especial protección constitucional.

De otra parte, por su efecto en el mejoramiento de ingresos de más de la mitad de los hogares del país, la RB contribuye de manera decisiva a impulsar la demanda interna y a la necesaria activación de la actividad productiva como requisito para la preservación de puestos de trabajo, la generación de empleo, la promoción de inversión productiva y el crecimiento económico.

En medio de una situación económica en la que prevalece una capacidad productiva ociosa, en riesgo de quedar inutilizada en



alguna proporción si no se lograra una oportuna activación, y una baja demanda interna como la actual, una inyección adicional de efectivo en la economía por un monto equivalente a 2.3 puntos porcentuales del PIB anual, no generaría por sí sola presiones inadecuadas para el control de la inflación en niveles que aseguren la estabilidad macroeconómica del país.

### 3.4. Propuesta de Renta Básica ampliamente focalizada en clave de derecho de ciudadanía

El siguiente cuadro muestra la propuesta de Renta Básica Ampliamente Focalizada según composición del hogar para el año 2021.

Como puede verse, este programa de Renta Básica como Política Permanente de Estado que se propone para el presente año 2021 permitiría a 7,46 millones de hogares, cerca de 30 millones de colombianos(as), vivir

con un mínimo de dignidad en medio de la situación angustiosa por la que atraviesan.

El costo anual de estas transferencias equivale a 3.7% del PIB en 2021, cifra alcanzable si se tiene en cuenta que se fusionarían los cuatro programas sociales de transferencias monetarias (diferentes al de la devolución del IVA) que en la actualidad se vienen ejecutando, y que tanto por la muy baja cuantía de sus transferencias monetarias mensuales como por su dispersión no logran el impacto necesario ante la profundidad de la crisis social del país.

Las transferencias monetarias actuales cuestan al año cerca de 1.4% del PIB. Quiere decir que la cifra de gasto público que sería necesario incrementar para financiar el programa en 2021 equivale a un 2.3% del PIB (por encima del costo fiscal de los cuatro programas sociales de transferencias monetarias, a saber: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor), cuantía susceptible de alcanzar si, entre

otras medidas, se utilizaran recursos públicos disponibles en el Fondo de Emergencia FOME, se redujera el servicio de la deuda pública a través de operaciones de mercado, se emitieran títulos por parte del Gobierno nacional, se inaplicaran los descuentos y rebajas de tarifas previstas por la Ley 2010 de 2019, dada su cuestionada e insuficiente justificación social y económica, y, entre otras medidas, se reordenara el gasto público de acuerdo con las prioridades del país.

Para los años por venir, se habría de contar con algunas de las fuentes mencionadas para el año 2021 más otras como podría ser la de una porción del recaudo tributario adicional de un necesario e impostergable proceso de reforma tributaria estructural que habría de guiarse irrestrictamente por los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia tributarias, y, entre otras prioridades, con el desmonte de inequidades imperantes con sesgo *pro rico* reproducidas por beneficios fiscales de diversa índole.

Transferencias monetarias Renta Básica (RBFC) según composición del hogar. Año 2021

NÚMERO DE PERSONAS POR HOGAR	NÚMERO DE HOGARES	% DE HOGARES	TRANSFERENCIA POR HOGAR	COSTO POR MES
1	637.972	8,5%	\$320.000,00	\$204.151.040
2	1.110.156	14,9%	\$360.000,00	\$399.656.160
3	1.679.529	22,5%	\$400.000,00	\$671.811.600
4	1.802.611	24,1%	\$440.000,00	\$793.148.840
5 o más	2.235.273	30,0%	\$480.000,00	\$1.051.064.434.000
<b>TOTAL</b>	7.465.541		Costo fiscal total por mes	\$3.119.368.394.000
			Costo fiscal total año	\$37.432.420.800.000
			Transferencia mensual promedio por hogar	\$417.836

# 4 Fuentes de financiación de la renta básica como política permanente en Colombia. El caso del año 2021



La Renta Básica ampliamente focalizada (RBFC) tendría un costo fiscal de cerca de 3.75% del PIB en el presente año 2021, cifra que se sitúa 2,3 puntos porcentuales del PIB por encima del costo fiscal de los cuatro programas sociales del Gobierno referidos previamente. La RBFC oscilaría en una transferencia monetaria incondicional desde \$320.000 al mes para un hogar de un miembro hasta \$470.000 al mes para un hogar de cinco o más miembros, con el fin de reducir asimetrías e inequidades horizontales entre hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad como población focalizada, que alcanzaría hasta 7.45 millones de hogares en el país. La transferencia monetaria mensual promedio por hogar superaría en más de 2.62 veces la transferencia actual bajo los programas sociales vigentes.

En el programa de la RB Permanente Ya! se han de subsistir los programas sociales actuales: «Familias en Acción», «Jóvenes en Acción», «Adulto Mayor» e «Ingreso Solidario», en la calidad de la política de RB de transferencias monetarias incondicionales a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias.

Las fuentes de financiación de esta Renta Básica (RBFC) deben ser múltiples. En primer lugar, los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME– para la vigencia fiscal de 2020 ascendieron a 4,45% del PIB, que en términos monetarios suman \$44,4 billones de pesos. De estos recursos, quedaron pendientes por ejecutar \$18,7 billones de pesos que representan el 1,87% del PIB<sup>3</sup>.

3. El porcentaje como proporción del PIB supone un PIB nomi-

El artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 autoriza al Gobierno Nacional a emplear los recursos del FOME sin ejecutar en 2020 durante la vigencia 2021. Una parte de tales recursos irán a financiar la atención en salud de la emergencia sanitaria, pero otra se destinará a atender asuntos de la «actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento». El Decreto 085 de 2021 adiciona esos recursos al Presupuesto General de la Nación en esos términos aunque su destinación sectorial no es explícita. Así, entonces, aquí reside un espacio fiscal disponible para la financiación de una política social imprescindible como la de la RB permanente.

El eventual aumento de la cobertura y monto de transferencias monetarias a los hogares pareciera ser una justificación aducida por las autoridades de la reforma tributaria que se presentará el Gobierno Nacional ante el Congreso de la República. Mediante ella el ejecutivo «aspira recaudar entre 15 y 20

billones de pesos, (con) cambios en el impuesto al IVA, devolución a las familias más pobres del país y fortalecimiento de programas sociales»<sup>4</sup>. Entre los puntos más importantes de esta reforma tributaria están la ampliación de la tarifa de IVA a productos de la canasta familiar (con excepción de educación y medicamentos), reducción del umbral para declarar renta y eliminación de algunas exenciones tributarias. Independiente de los efectos regresivos que traerá la ampliación del universo de productos de la canasta familiar que serían gravados con el IVA, los recursos

que ingresarían al Presupuesto General de la Nación solo se podrían comenzar a recaudar a partir del 1º de enero de 2022. Por ello, aparte de cuestionamientos de diversa índole sobre su enfoque y su estructuración, la iniciativa de reforma tributaria resulta inefectiva en las actuales circunstancias para atender fiscalmente la financiación de una ampliación ambiciosa de las transferencias monetarias incondicionales a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en el país bajo el espíritu de una Renta Básica de carácter inmediato y permanente.

Con base en lo anterior, se proponen medidas concretas para recaudar cerca de \$23 billones de pesos adicionales (equivalentes

4. Ver: Senado de La República (2021) Gobierno Nacional presentará ante el Congreso nueva Reforma Tributaria. Noticias (11 de febrero). Recuperado de <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/2276-gobierno-nacional-presentara-ante-el-congreso-nueva-reforma-tributaria-acceso:27/02/2021>.

nal, por parte de Minhacienda de 996,3 billones de pesos. Ver: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021). Informe de Ejecución Presupuesto General de la Nación Acumulado a diciembre de 2020. Dirección General del Presupuesto Nacional. Recuperado de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2F-ConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-155148%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased-acceso:27/02/2021](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2F-ConexionContent%2FWCC_CLUSTER-155148%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased-acceso:27/02/2021).



a 2,3% del PIB) a los recursos públicos hasta ahora dedicados a los cuatro programas de transferencias monetarias aquí referidos, que se requieren para lograr la financiación completa de esta Renta Básica en Colombia para el presente año 2021. Estas medidas son, entre otras potenciales:

- Utilización de parte del monto de recursos disponible del FOME,
- Emisión de títulos del Gobierno Nacional Central que puede adquirir, al menos en parte en el mercado, el Banco de la República,
- Reducción del costo del servicio de la deuda pública externa e interna para generar recursos presupuestales netos en 2021. Una alternativa es la de refinanciación de deuda a través

de la contratación de créditos frescos para sustituir algunos créditos vigentes en condiciones financieras más favorables que las del stock existente de deuda pública. Cabe resaltar que el servicio a la deuda interna y externa contó con una apropiación de 53,6 billones de pesos al cierre del año fiscal 2020 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021, página 9)<sup>5</sup>,

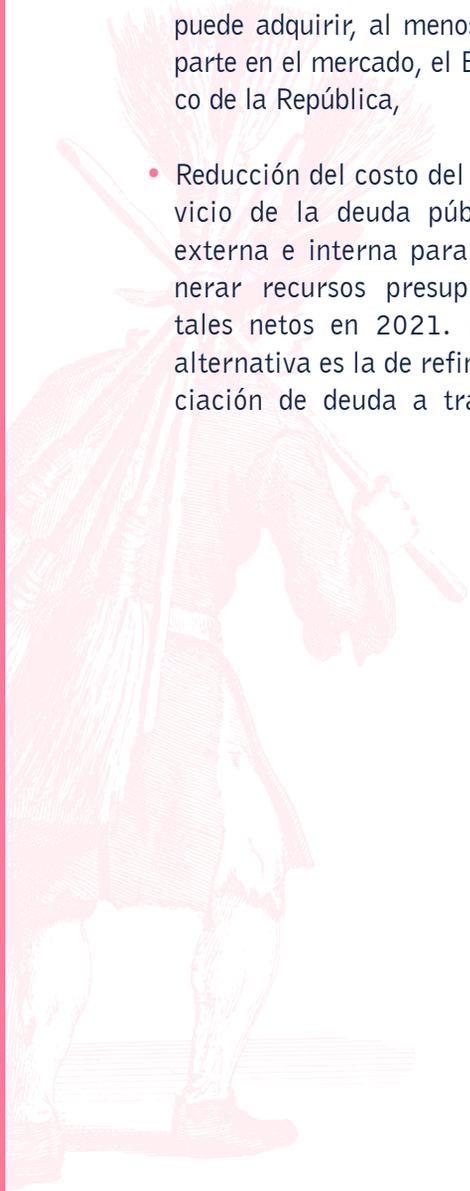
- Inaplicación de los descuentos y rebajas de tarifas del IVA, del ICA y del impuesto a la renta previstas por la Ley 2010 de 2019, dada su cuestionada e insuficiente justificación social y económica, que equivaldrían a una disminución del recaudo tributario del orden del 1% al año, según las estimaciones del mismo

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y

- Reordenamiento y racionalización del gasto público a la luz de la prioridades sociales en medio de la crisis y en la transición pospandémica.

No sobra resaltar la existencia de otras fuentes ortodoxas de financiamiento público adicionales a las mencionadas, pero lo que sí debe hacerse especial énfasis es en que con la implantación de la RB el Gobierno nacional no debe recurrir ni directa ni indirectamente al desmonte, así fuere parcial, de subsidios y programas sociales existentes a favor de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias, como una fuente indirecta e implícita para el financiamiento de la RB.

5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Op. Cit.* Página 9.



# 5 Para que la Renta Básica permanente sea YA! debe iniciarse por los hogares

## 5.1. Complementar y diversificar los instrumentos de identificación poblacional y transferencia monetaria existentes

Entre los programas que actualmente otorga el Gobierno nacional para la lucha contra la pobreza, el principal es «Familias en Acción»<sup>6</sup> tanto por su cobertura que hoy día asciende a más de 2 millones doscientos mil hogares, como por el valor global anual que recae sobre el presupuesto público que es

6. «Actualmente el Programa es una política de Estado, enmarcado en la Ley 1532 de 2012 y modificada por la Ley 1948 de 2019, siendo uno de los principales programas de promoción social del país, en un contexto de corresponsabilidades compartidas entre las familias participantes del Programa y el Estado» En: DAPS (2019). Manual Operativo Familias en acción. Tomado de: <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/Familias-en-Accion/Manuales/M-GI-TM-3-MANUAL-OPERATIVO-FAMILIAS-ENACCIO%CC%81N-V5.pdf>

de cerca de 0.45% del PIB al año. El programa que alcanza transferencias monetarias promedio por familia por valor de \$160.000 al mes, «entrega a todas aquellas familias pobres y pobres extremas con niños, niñas y adolescentes un incentivo económico condicionado que complementa sus ingresos para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia»<sup>7</sup>. Los condicionamientos del programa son:

1. (1) Un incentivo por todos los niños y niñas que en el hogar, condicionado a la asistencia a citas de valoración de primera infancia en la IPS respectiva, y

7. ¿Qué hace familias en acción? <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/familias-en-accion/>

2. (3) Tres incentivos por familia para los niños, niñas y adolescentes que tengan entre 4 y 18 años, entregado cada dos meses (menos en vacaciones), condicionado a asistir a clases y no perder más de dos años escolares.

Habiéndose decantando este programa desde el año 2000 cuando fue creado hasta la fecha, se cuenta con un proceso de *focalización*<sup>8</sup>, que se realiza a través de la encuesta SISBEN, y de depuración de bases de datos a nivel de hogar con el Sistema de Información de Familias en Acción –SIFA<sup>9</sup>–, que permite disponer de una de las bases

8. Identificación de las familias susceptibles de ingresar en el programa según sus condiciones materiales de vida. Al programa solo acceden las familias pobres y vulnerables, incluyendo desplazados debidamente registrados en el SIPOD, familias indígenas registradas en el censo indígenas, que tengan menores de 18 años.

9. <https://www.familiasenaccion.co/sifa-sistema-de-informacion-familias/>

administrativas para iniciar el programa de Renta Básica Permanente.

Otro aspecto fundamental es que «Familias en Acción», entre otros programas, ya cuenta con las condiciones necesarias para la realización de transferencias monetarias ante el hecho de que una de las condiciones para participar en él es que las familias deban *bancarizarse*<sup>10</sup>.

Los programas sociales de transferencias monetarias «Familias en Acción», «Jóvenes en Acción», «Adulto Mayor» e «Ingreso Solidario» ya han construido bases de información que servirían como uno de los fundamentos operacionales de la RB permanente, aunque necesariamente han de ser complementadas con nuevos registros por demanda que una vez constatados ingresen a la base ampliada de focalización. Sin

10. Proceso mediante el cual las familias abren un servicio financiero para recibir la transferencia de los recursos en las entidades financieras con el que gobierno nacional hiciera convenios. Los costos y la gestión del servicio son objeto de regulación también para la implementación de la Renta Básica Permanente y ya han sido probados en este último año. Hoy las entidades cuentan con medios electrónicos idóneos para posibilitar el traslado de dineros sin que sea necesario que la persona a la que va el giro tenga una cuenta bancaria y tampoco que asuma ningún costo por ello. Las personas deben recibir un mensaje con fecha y hora de recogida del giro y si esto no se cumple, como se ha evidenciado presentándose actos ilícitos de abuso financiero por parte de las agencias locales encargadas de entregar los dineros en alianza con usuarios, se deberá legislar para castigar tales comportamientos.

**Los programas sociales de transferencias monetarias «Familias en Acción», «Jóvenes en Acción», «Adulto Mayor» e «Ingreso Solidario» ya han construido bases de información que servirían como uno de los fundamentos operacionales de la RB permanente...**

duda, el avance de las encuestas levantadas hasta ahora a través del Sisbén IV constituye una valiosa fuente que debe ser actualizada y ajustada para los fines de la política de RB permanente.

En este tema, surge el papel indispensable que podrían desempeñar para la identificación de hogares de sus comunidades no incluidos hasta ahora por los programas sociales y en consulta con los usos y costumbres de las propias comunidades organizaciones sociales como las juntas de acción comunal en el caso de la población campesina y organizaciones comunitarias en el de las poblaciones étnicas.

Así mismo, resulta indispensable identificar y desarrollar otras fuentes de canalización de las transferencias monetarias diferentes a la bancarización que a la vez de ser accesibles y eficaces, resulten idóneas para

la condición especial de ciertos grupos poblacionales como los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema en lugares apartados de las ciudades y, en especial, la población campesina, las poblaciones indígenas y las afrocolombianas en los territorios.

Por estas razones se considera la conveniencia de que el programa de Renta Básica parta de las condiciones que hagan posible la transferencia monetaria y con un sistema de información donde los beneficiarios potenciales podrían eventualmente registrarse y luego de una constatación administrativa ágil y transparente poder acceder a dicha transferencia. Este tipo de procedimiento ya se está previendo para adecuar la información sobre los hogares en la base de datos del Sisbén IV, con la aceptación de las graves afectaciones ocurridas por la crisis de la pandemia en las poblaciones en pobreza y vulnerabilidad monetarias.

En esta temática es de enfatizar la necesidad de desarrollar mecanismos efectivos de fiscalización y veeduría ciudadana, aparte de los mecanismos e instancias corrientes de control por parte de los entes de control, para luchar contra procesos de corrupción, clientelismo y patrimonialismo con fines excluyentes a favor de intereses poderosos y en desmedro de las necesidades y los derechos de la población pobre y vulnerable en el país.

## 5.2. Fallas en los procesos de focalización y poblaciones que requieren la Renta Básica Permanente

La insuficiente cobertura de los programas de transferencia monetaria, como por ejemplo en el caso de la población desplazada, contrastado con los elevados costos de administración, logísticos y de intermediación financiera, así como el agravamiento y la persistencia de las condiciones de pobreza de un muy elevado número de hogares y los procesos clientelares creados a partir de la identificación de beneficiarios, exigen la necesidad de avanzar hacia una mayor universalización de las transferencias monetarias mediante un programa social de Renta Básica Permanente, que resultara más eficiente y eficaz para combatir la pobreza, que debe ser acompañado de otros programas sociales a nivel territorial y nacional.

En efecto, la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE en 2020, frente a la pregunta sobre si los hogares recibieron algún subsidio y en qué programa, permite encontrar que de los hogares que recibieron subsidios el 52% era pobre, pero el 48% no, incluso de la denominada clase media, razón por la cual estarían recibiendo ingresos hogares que no los necesitan. De la misma manera, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 se informó que a

agosto de 2020 cerca del 44% de los hogares desplazados no habrían recibido ninguna ayuda a cargo de los programas sociales del gobierno.

Si bien durante la pandemia, las resoluciones 01963 del 30 de octubre<sup>11</sup> y la resolución 01975 del 3 de noviembre<sup>12</sup>, expedidas por

11. «Por medio de la cual se regula la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias a los beneficiarios del Programa Familias en Acción, en cumplimiento del Decreto 637 de 2020 «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional», el Decreto Legislativo 563 de 2020 y el Decreto Legislativo 814 de 2020» Artículo 2. Valor de la Transferencia. El valor de la Transferencia Monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, corresponde a la suma de Ciento Cuarenta y Cinco Mil Pesos M/CTE (\$145.000) para cada familia, la cual se ejecutará con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal No. 16920 de fecha 01 de julio de 2020, expedido por la Subdirección Financiera de Prosperidad Social, rubro presupuestal «A-03-03-01-082 Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME» de conformidad con lo señalado en la parte motiva de la presente resolución.

12. Artículo 3. Valor de la transferencia monetaria no condicionada adicional y extraordinaria. A cada participante del Programa Jóvenes en Acción se le entregará la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria por valor de TRES-CIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE. (\$356.000), la cual se ejecutará con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal No. 17320 de fecha 01 de julio de 2020, expedido por la Subdirección Financiera de Prosperidad Social, rubro presupuestal «A-03-03-01-082 FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS - FOME», de conformidad con lo señalado en la parte motiva de la presente resolución.

Por medio de la cual se regula la entrega de la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a los participantes del programa Jóvenes en Acción, en cumplimiento

el Departamento para la Prosperidad Social, en consideración a los impactos de la pandemia del covid-19, establecieron una transferencia monetaria no condicional y extraordinaria a los programas Jóvenes y Familias en Acción, correspondiendo respectivamente a una transferencia por única vez de \$356.000 para jóvenes y a una transferencia adicional para la familia de \$145.000, que no logra cubrir la línea de pobreza por hogar, ni tampoco se amplía suficientemente la cobertura a la población, la que debiera llegar a 7,4 millones de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias.

Desde este punto de vista puede resultar conveniente abrir mecanismos de inclusión en la Renta básica por demanda, de manera que el usuario pueda solicitar acceder al programa, luego de un procedimiento de verificación de sus condiciones socioeconómicas a través, por ejemplo, de un análisis y actualización de la base de datos desagregados de la encuesta Sisbén IV, entre otras bases de datos.

del decreto 637 de 2020 «por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional» y el decreto legislativo 814 de 2020 «por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas protección social al adulto mayor -Colombia Mayor-, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el decreto 637 de 2020» y se dictan otras disposiciones.

### **5.3. La Renta Básica permanente ya es un primer paso, pero debe estar acompañada por otros programas públicos sociales y económicos**

Como se ha afirmado arriba, la Renta Básica es un derecho de ciudadanía que podría ampliar los espacios de libertad, pero que frente a la grave situación

social y teniendo en cuenta las limitaciones sobre el monto mensual de la transferencia en términos de su aporte a los ingresos de los hogares, es necesario que esté acompañada por otras políticas públicas en particular las sociales diferenciales a poblaciones como la especial protección constitucional y por aquellas relacionadas con la generación de empleo y de ingreso, la lucha contra la desigualdad intra e inter-territorial, la activación

**La Renta Básica es un derecho de ciudadanía que podría ampliar los espacios de libertad.**

productiva, la transición ecológica en clave de un modelo resiliente y sustentable social, económica y ecológicamente para el país en una perspectiva perdurable.



# 6 Antecedentes de política pública y legislativos recientes en Colombia

**P**roducto de la crisis de la pandemia del covid-19 en el país, el 4 de abril de 2020 por medio del Decreto legislativo 518 de 2020, el Gobierno Nacional creó el programa de ingreso solidario. A consideración de varios representantes y senadores esta medida no permitiría dar un consumo considerado como mínimo para asegurar unas condiciones de dignidad para las personas de bajos ingresos en el país. Producto de esta situación, en la primera legislatura de 2020 se radicaron dos iniciativas legislativas en el Congreso de la República para la adopción de una renta básica de emergencia para afrontar la difícil situación económica y social del país, una de ellas contando con la mayoría en el Senado por parte de senadores pertenecientes a 9 bancadas. Estos proyectos se hundieron el 20 de junio por no haber completado los debates

**El 4 de abril de 2020 por medio del Decreto legislativo 518 de 2020, el Gobierno Nacional creó el programa de ingreso solidario. A consideración de varios representantes y senadores esta medida no permitiría dar un consumo considerado como mínimo...**

reglamentarios en el Congreso de la República antes de terminar la legislatura, a pesar del respaldo mayoritario de una de ellas en el Senado.

En la segunda legislatura 2020, el 20 de julio se radicaron tres nuevas propuestas de renta básica. Dos de estas propuestas fueron radicadas en la Cámara de Representantes y una tercera en el Senado de la República.

Las propuestas de la Cámara de Representantes fueron del proyecto de ley 023 de 2020 de autoría de la Bancada de Colombia Humana y el proyecto de ley 043 de 2020 de autoría del Partido Liberal. Estas dos propuestas fueron acumuladas por trámite legislativo en la comisión tercera

de la Cámara de Representantes, donde en el mes de noviembre se dio el debate en la comisión tercera de la Cámara de Representantes, dando como resultado el archivo del proyecto.

La propuesta radicada en el Senado de la República, liderada

por el Senador Iván Marulanda, sigue su curso en primer debate en la comisión tercera del Senado, sin que fuera posible llegar a un acuerdo entre las diferentes bancadas para radicar una sola ponencia para primer debate durante esa legislatura.



# PROYECTO DE LEY No. \_\_ de 2021

«Por medio de la cual se crea el programa Renta Básica como Política Permanente de Estado en su condición de derecho de ciudadanía y se dictan otras disposiciones».

## EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

### Decreta:

#### **Artículo 1º. Objeto.**

La presente ley tiene por objeto crear y regular la política de transferencias monetarias no condicionadas con el programa denominado Renta Básica como política permanente de Estado con el fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas a todos los ciudadanos en Colombia y avanzar en la erradicación de la pobreza del país.

#### **Artículo 2º. Definiciones.**

Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:

**Hogar:** Persona o grupo de personas, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda y que se han asociado para compartir la dormida y/o la comida. Pueden ser familiares o no entre sí. Los empleados del servicio doméstico y sus familiares forman parte del hogar siempre y cuando duerman en la misma vivienda donde trabajan.

**Hogares beneficiarios:** Hogares en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad monetarias que sean identificados en la base de datos de la que trata el artículo 6 de la presente ley.

**Hogares en Pobreza Extrema Monetaria:** Aquellos hogares que tengan un ingreso total inferior al producto de la línea de pobreza extrema monetaria a nivel individual definida por el DANE por el número de miembros del hogar.

**Hogares en Pobreza Monetaria:** Aquellos hogares que tengan un ingreso total que se encuentre entre el producto de la línea de pobreza extrema a nivel individual definida por el DANE por el número de miembros del hogar e inferior al producto de la línea de pobreza monetaria a nivel individual definida por el DANE por número de miembros del hogar.

**Hogares con Vulnerabilidad Monetaria:** Aquellos hogares que tengan un ingreso total que se encuentre entre la línea de pobreza monetaria a nivel individual definida por el DANE por el número de miembros del hogar y el valor de 10 dólares diarios de Paridad de Poder Adquisitivo por el número de miembros del hogar.

**Ingresos:** La suma de los ingresos de cada uno de los miembros del hogar durante un periodo regular de tiempo, que permiten establecer y mantener un determinado nivel de gasto del hogar.

**Ingresos per cápita:** La suma de los ingresos de todos los miembros del hogar durante un periodo regular de tiempo dividido por el número de miembros del hogar.

**Renta Básica:** Transferencia monetaria mensual no condicionada, intransferible e inembargable.

**Transferencia Monetaria No Condicionada:** Una transferencia mensual del Gobierno nacional a cada uno de los hogares beneficiarios de la política de Renta Básica que no implica contraprestación alguna por parte de los hogares beneficiarios ni está sujeta a ninguna condicionalidad diferente a la de la pobreza y vulnerabilidad monetarias.

### Artículo 3. Renta Básica.

Establézcase el programa nacional de Renta Básica como una política permanente de Estado de interés nacional para la lucha contra la pobreza y la reducción de brechas de ingreso, focalizada en los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad monetarias a través de la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de giro directo, para la cobertura de necesidades básicas y el reconocimiento al derecho fundamental de la vida en condiciones dignas, en procura de la libertad y el desarrollo económico y social, así como de la protección del Estado colombiano a sus ciudadanos.

### Artículo 4. Periodicidad.

La Renta Básica será permanente y será transferida mensualmente a los hogares beneficiarios.

### Artículo 5. Monto.

Para el primer año de implementación del programa de la Renta Básica, el monto de esta aumentará según el número de personas en cada hogar y se calculará de la siguiente manera:

Para un hogar con una persona integrante se le asignará el monto determinado por la línea de pobreza monetaria a nivel individual, monto que se aumentará en 4.40% del salario mínimo legal vigente (SMLV) por cada integrante adicional del hogar, hasta hogares con cinco o más integrantes.

**Parágrafo 1.** A partir del segundo año de entrada en vigencia la presente ley, el monto se ajustará conforme al incremento del salario mínimo legal vigente.

**Parágrafo 2.** Las entidades encargadas de administrar el programa de Renta Básica no podrán realizar ningún descuento o retención en relación con los costos administrativos derivados de la distribución del monto de la Renta Básica. Los recursos girados por concepto de la Renta Básica están exentos de cualquier gravamen a los movimientos financieros.

## Artículo 6. Beneficiarios.

Serán beneficiarios de la presente ley aquellos hogares que se encuentren en pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad monetarias. Con el fin de identificar a los beneficiarios de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) recopilará en una sola base de datos la información demográfica y socioeconómica necesaria, la cual identificará específicamente a los sujetos de especial protección constitucional. Para ello, el DNP podrá apelar a las fuentes de información que considere necesarias, entre otras:

1. El Registro Social de Hogares
2. Las bases de datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
3. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)
4. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)
5. El último censo nacional de población y vivienda disponible
6. La base de datos más actualizada del SISBEN
7. Registro Único de Víctimas (RUV)

Las entidades públicas a cargo de las bases de datos mencionadas anteriormente tendrán la

obligación de compartir dicha información con el DNP.

El manejo de la información de la que trata el presente artículo deberá hacerse de conformidad con lo dispuesto en la ley 1581 del 2012, así como por el artículo 18 de la ley 1712 de 2014.

**Parágrafo 1.** Inscripción por demanda. Para efectos de la implementación de la ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia, se deben incluir los hogares en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad monetarias que hoy no han sido incluidos en las bases de datos de los programas sociales. Aquellos hogares que no estén incluidos en las bases de datos podrán acudir a la solicitud directa del beneficio para su inclusión, mediante un trámite sumario de inscripción en la base maestra, que para estos efectos creará el Gobierno Nacional bajo la dirección del DNP.

**Parágrafo 2.** El monto de la Renta Básica y la definición de los hogares beneficiados serán actualizados de manera anual por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), de acuerdo con la información más actualizada que se encuentre disponible en las bases de datos, así como los hogares aceptados posteriormente a la admisión de su solicitud, de acuerdo con lo estipulado en la presente ley.

## Artículo 7. Sanciones sobre información falsa o manipulada.

Los hogares o las personas que registren información falsa o manipulen la calidad de la misma serán excluidos del programa de Renta Básica y expuestos a las sanciones administrativas y penales previstas en la ley. En el caso de que funcionarios públicos incurran en estas conductas, procederán las respectivas sanciones disciplinarias y penales.

## Artículo 8. Inembargabilidad.

Los recursos de que trata la presente ley serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación entre el beneficiario y una entidad financiera.

**Parágrafo.** El monto de la Renta Básica solo podrá ser embargable cuando el titular de esta tenga pendientes obligaciones alimentarias.

## Artículo 9. Armonización con otros programas sociales y no regresividad.

El programa de Renta Básica subsume los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor e Ingreso Solidario, y se armonizará con los demás programas a nivel local y nacional. La Renta Básica no será incompatible con los programas sociales existentes

no mencionados anteriormente o de expedición futura, y otros subsidios tanto de nivel nacional como local. Se recomienda que progresivamente esos programas sociales o subsidios se transformen en complementos de la Renta Básica.

**Parágrafo transitorio.** Durante los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la suma de la Renta Básica de los hogares que sean beneficiarios de alguno de los programas mencionados en el presente artículo no podrá ser menor al total de las transferencias recibidas por dichos hogares hasta la implementación de la presente ley, y no se podrá suspender el ingreso de tales programas del cual se es beneficiario antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo 1.** Con el fin de propiciar la autonomía de las personas mayores y personas de especial protección constitucional, en los hogares donde haya una o más personas mayores de 65 años de edad sin ingresos propios, esta o estas personas administrarán una porción de \$90.000,00 del monto mensual de la Renta Básica asignada al hogar, que se ajustará anualmente conforme al incremento del salario mínimo legal vigente (SMLV).

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional no eliminará otro tipo de subsidios o programas sociales a favor de las poblaciones pobres o vulnerables monetariamente para financiar la implementación de este programa.

## **Artículo 10. Implementación.**

El Departamento Nacional de Planeación junto con el Departamento de Prosperidad Social deberán implementar en su totalidad las funciones y obligaciones establecidas en la presente ley en un plazo no mayor a tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

## **Artículo 11. Transferencia Monetaria de la Renta Básica con enfoque de género.**

En el caso de hogares con jefatura femenina, jefatura compartida u hogar biparental, la transferencia monetaria de la Renta Básica se realizará a la mujer para su administración.

## **Artículo 12. Componente territorial diferencial para la Renta Básica.**

La modalidad de distribución de la Renta Básica atenderá las realidades territoriales, culturales y sociales de los beneficiarios de que trata el artículo 6 de manera diferenciada. Para el caso de familias campesinas, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y del pueblo Rom, los mecanismos de transferencia efectiva del monto de la Renta Básica deberán ser concertados en las instancias organizativas e institucionales definidas por éstas.

En aquellos casos en que las comunidades rurales no cuenten con instancias organizativas estructuradas, las juntas de acción comunal, las autoridades locales, municipales y departamentales, entre otras, deberán promover la participación efectiva de delegadas y delegados de las comunidades para acordar los mecanismos de transferencia que sean idóneos para acceder a la Renta Básica.

**Parágrafo 1.** En el caso de comunidades rurales habitantes de zonas rurales dispersas o familias campesinas, indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y al pueblo Rom, o que residan en zonas aisladas urbanas, no se condicionará en ningún caso el acceso a la Renta Básica a la bancarización de la población.

**Parágrafo 2.** Se tendrán en cuenta las siguientes fuentes de información para identificar a los beneficiarios de la Renta Básica que pertenezcan a familias campesinas, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y del pueblo Rrom:

1. Los datos actualizados por parte de las organizaciones indígenas del Censo de Población y Vivienda en cuanto a la identificación de pueblos y comunidades indígenas en Colombia.
2. Los datos de la Encuesta de Cultura Política 2019 y Encuesta

Nacional de Calidad de Vida ECV 2019 realizadas por el DANE y sus respectivas actualizaciones.

### Artículo 13. Fuentes de financiación.

El Gobierno Nacional deberá tener en cuenta las siguientes fuentes de financiación para el programa de renta básica, entre otras:

1. Utilización de parte del monto de recursos disponible del FOME.
2. Emisión de títulos del Gobierno Nacional Central que puede adquirir, al menos en parte en el mercado, el Banco de la República.
3. Reducción del costo del servicio de la deuda pública externa e interna para generar recursos presupuestales netos en 2021.
4. Utilización de los recursos públicos hasta ahora dirigidos a los programas de transferencias monetarias que serían reemplazados por la renta básica.
5. Inaplicación de los descuentos y rebajas de tarifas del IVA, del ICA y del impuesto a la renta previstas por la Ley 2010 de 2019.-
6. Reordenamiento y racionalización del gasto público a la luz de las prioridades sociales

en medio de la crisis y en la transición pospandémica.

7. Donaciones y aportes de la cooperación internacional.

### Artículo 14. Mecanismo de control social y comunitario.

Créese la política de participación social, control social y veeduría del programa de Renta Básica con instancias y representación a nivel municipal, departamental y nacional que incidan en la planificación, implementación, auditoría y evaluación de la política de Renta Básica.

**Parágrafo 1.** Créese la Comisión de veeduría ciudadana y de control social del programa de la Renta Básica constituida por ciudadanos, organizaciones civiles y sociales, académicas, representantes de los beneficiarios, respetando el enfoque de género y el enfoque étnico.

**Parágrafo 2.** La Comisión de veeduría ciudadana y de control social del programa de la Renta Básica deberá presentar a la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo informes anuales sobre la implementación del programa de la Renta Básica dentro de los primeros dos (2) meses de cada año.

### Artículo 15. Evaluación.

El Departamento Nacional de Planeación llevará a cabo, en un periodo no mayor a dos (2) años, una evaluación del programa de Renta Básica con el fin de revisar su impacto social, la pertinencia de los montos y los parámetros de focalización definidos en la presente ley.

**Parágrafo 1.** El proceso de evaluación deberá recoger los informes de la Comisión de veeduría ciudadana y del Mecanismo de control social y comunitario.

**Parágrafo 2.** El Departamento Nacional de Planeación deberá presentar al Congreso de la República el informe resultado de la evaluación bianual sobre la implementación del Programa de la Renta Básica dentro de los dos (2) primeros meses de cada legislatura. La presentación debe contar con la participación de un representante de la Comisión de veeduría ciudadana y del Mecanismo de control social y comunitario, de la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

### Artículo 16. Vigencia.

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.



# Propuesta de Proceso de Reforma Tributaria Estructural para Colombia con base en principios constitucionales del Estado Social de Derecho

Luis Jorge Garay Salamanca  
Jorge Enrique Espitia Zamora



2

## **Autores**

Luis Jorge Garay Salamanca

Jorge Enrique Espitia Zamora

# Contenido

Contexto básico  
de referencia

1  
- 70 -

Una breve  
caracterización del  
sistema tributario  
en Colombia

2  
- 72 -

Necesidad de un  
proceso de reforma  
estructural  
de la tributación

3  
- 79 -

Principios rectores  
de un proceso  
de reforma  
de la tributación

4  
- 81 -

Propuesta de reforma  
tributaria en 2021  
como primera etapa  
del proceso estructural

5  
- 90 -

# 1 Contexto básico de referencia<sup>1</sup>

Colombia es uno de los países del mundo con el mayor índice Gini de concentración del ingreso (de 0.5438 en el caso de hogares según la ENPH del DANE actualizada a diciembre de 2019 o de hasta 0.6159 en el caso de personas naturales según las declaraciones de renta ante la DIAN en 2018).

El índice de presión fiscal de Colombia antes de la pandemia del covid-19 era de 19.4% del

PIB, 3.7 puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio de América Latina y 14.9 puntos porcentuales menos respecto a la media de los países de la OCDE.

Reconociéndose que el aumento de la presión fiscal total (total de ingresos tributarios a nivel nacional y territorial y de contribuciones o aportes a la seguridad social con relación al PIB) en Colombia fue de 10.2 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2018, al pasar de 9.2% del PIB a 19.4%, es de resaltar que se realizó en lo fundamental por la vía de los impuestos indirectos. Esfuerzo que infortunadamente no fuera acompañado con una reducción de la muy elevada evasión y elusión tributarias prevaleciente en la economía colombiana.

De cualquier manera, se destaca cómo, según la OCDE, es prácticamente nula la diferencia en el índice Gini de concentración

1. Propuesta preparada con base en tres libros publicados recientemente por los autores sobre el tema de la concentración del ingreso y la riqueza y la tributación en Colombia: *Dinámicas de la Desigualdad en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económica, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo, Bogotá. Octubre. 2019; *Desigualdad y reforma estructural tributaria. Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo. 2020, y *Concentración de ingresos y gastos de los hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Febrero. 2021.

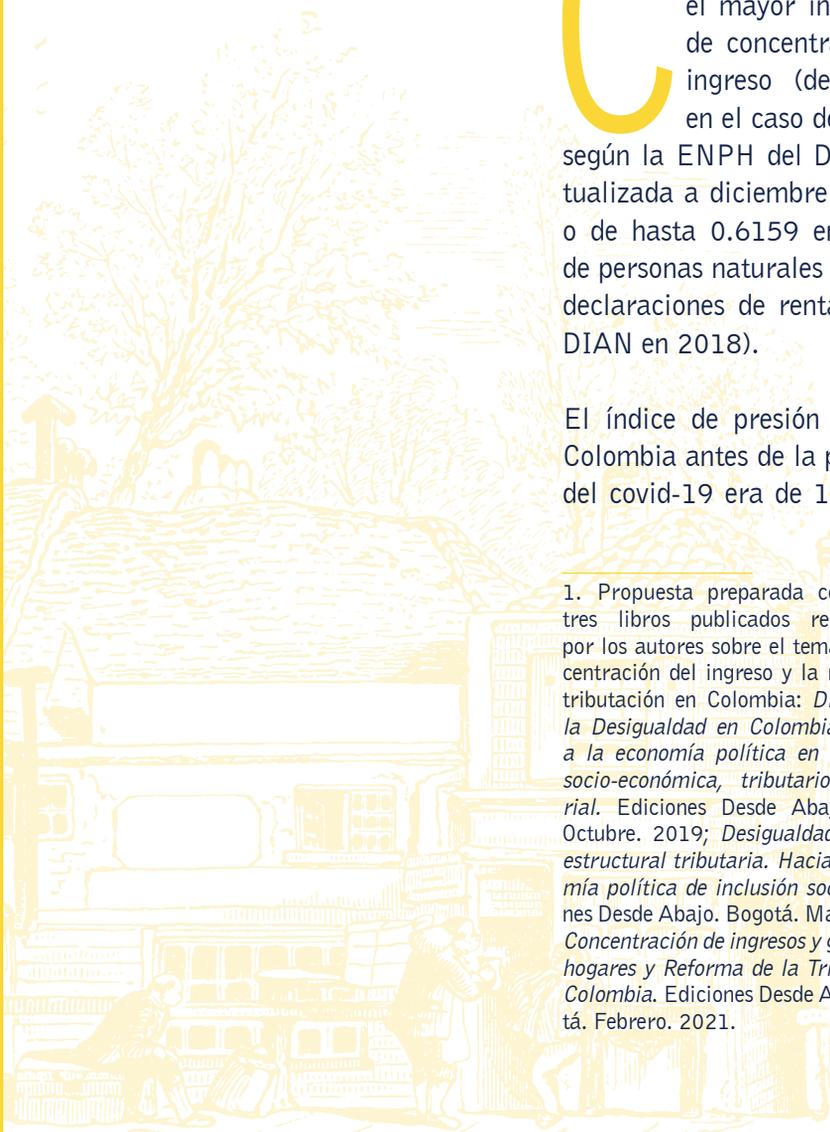
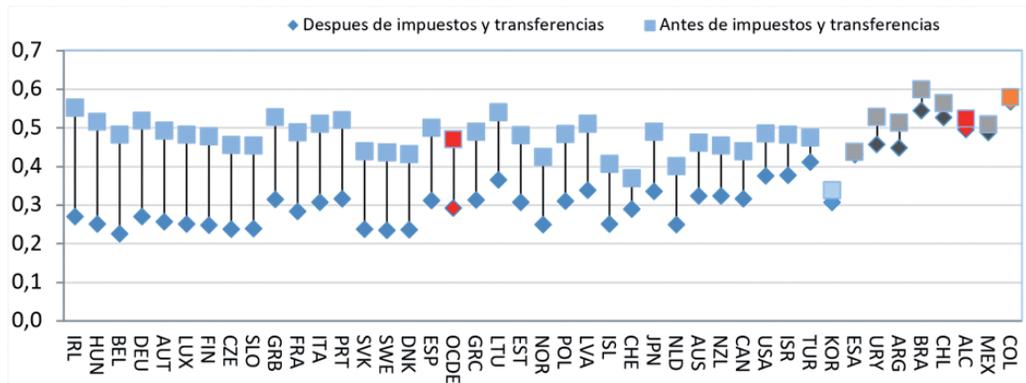


Gráfico 1. Diferencias en la desigualdad de Ingresos antes y después de Impuestos y Transferencias



Fuente: OCDE (2018).

antes y después de impuestos y transferencias, a diferencia no sólo de otros países miembros de mayor desarrollo sino incluso de América Latina y el Caribe como Uruguay y Argentina (Gráfico 1).

Adicionalmente, resulta importante destacar que los micro datos de la última Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane, muestran que en 2019 la población ocupada ascendió a 21 millones 500 mil personas, con

un ingreso total de 26.7 billones de pesos mensuales. De las personas ocupadas, el 43% tuvo un ingreso inferior a un salario mínimo legal vigente, el 39% un ingreso total entre uno y dos SMLV (salario mínimo legal vigente), y un 8% con un ingreso entre 2 y 3 SMLV. En 2020, la población ocupada fue de 19 millones 844 mil personas, con un ingreso mensual de 23.0 billones de pesos, de los cuales el 50% tuvo un ingreso inferior a un SMLV, un 35% entre 1 y

2 SMLV, y un 7% entre 2 y 3 SMLV.

Así, además de mostrarse tanto el deterioro de los ingresos de los hogares (14%) como la reducción de la población ocupada (8%), se precisa que hay una restringida base gravable de contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, al constatarse la existencia de una masa importante de ciudadanos que reciben una remuneración muy baja por su actividad laboral.

# 2 Una breve caracterización del sistema tributario en Colombia

Una breve caracterización del sistema tributario colombiano puede ser sintetizada así:

**1. El sistema tributario no satisface los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia** en la medida en que, por ejemplo: (i) las tarifas efectivas del impuesto a la renta no varían irrestrictamente en proporción con la capacidad de pago de las personas naturales (Gráfico 2 – Recaudo/Ingresos Brutos) y jurídicas declarantes (Gráfico 3 – (Impuesto a cargo) / (Ingresos Brutos menos Costos menos Gastos de administración menos (Gastos de Distribución más Ganancias Ocasionales gravadas y no gravadas)), sobresaliendo el incumplimiento en el caso de las personas con mayores ingresos y patrimonio en el país – particularmente las superricas y súper superricas–,

(ii) la concentración del ingreso no varía prácticamente con el impuesto a la renta, impuesto supuestamente progresivo y redistribuidor por naturaleza (Garay y Espitia, 2019, capítulo 3), y el índice de concentración Gini se mantiene casi inalterado entre antes y después de impuestos y transferencias (Ocde, 2018), y (iii) los niveles de evasión y elusión tributarios son muy elevados en el contexto internacional como lo han mostrado organismos internacionales como el FMI.

El sistema tributario se distingue, por lo tanto, por no ser redistributivo a pesar de que Colombia es uno de los tres países de América Latina con mayor desigualdad y concentración del ingreso y la riqueza –siendo la región más desigual del mundo–. Aquí sobresale la necesidad imperiosa de reformar estructuralmente el Estatuto Tributario para cumplir los principios constitucionales,

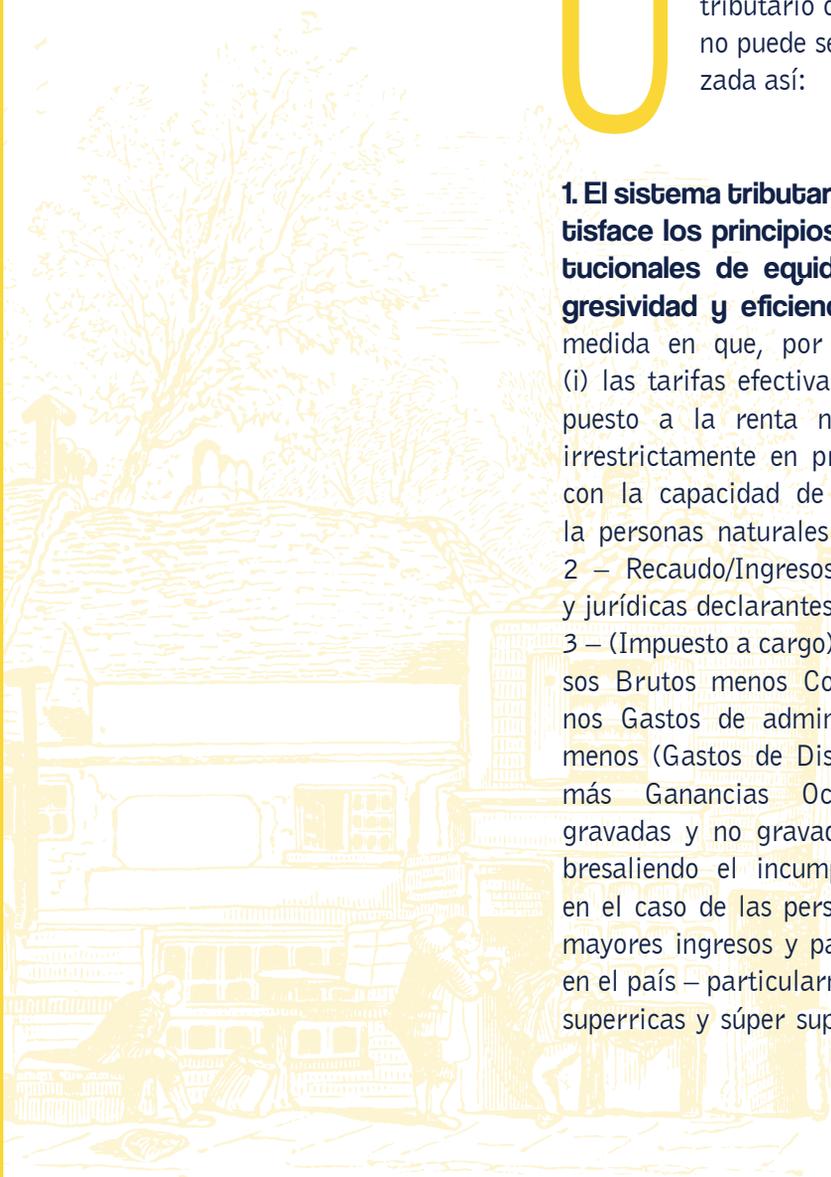
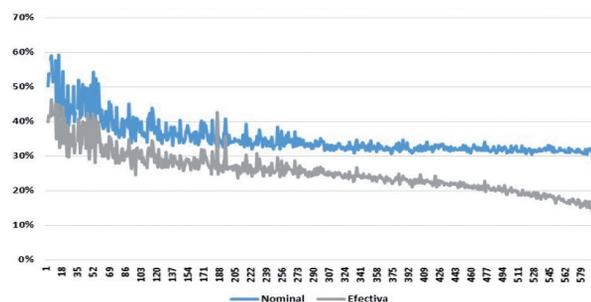
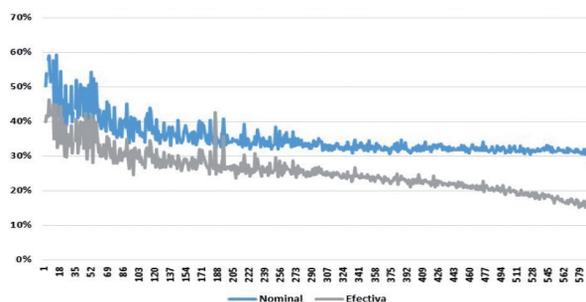


Gráfico 2. Tasa Efectiva del impuesto a la renta de las Personas Naturales (%)



Fuente: Dian. Cálculos propios.

Gráfico 3. Tarifa nominal y efectiva del impuesto a la renta de las Personas Jurídicas (%)



como condición necesaria para que, en conjunción con una decisiva política de gasto público redistributiva, se pueda avanzar en la construcción de un verdadero Estado Social de Derecho según lo establecido por la Constitución de 1991.

**2. El sistema tributario se distingue por su excesiva complejidad, su exagerada opacidad y falta de transparencia ante la proliferación de exenciones, deducciones y tratos preferenciales –la mayoría de ellos sin una debida justificación económica o social, y sin estar sujetos a una rigurosa evaluación beneficio/costo–, con un marcado sesgo pro rico** –específicamente *superrico* y *súper superrico* como lo han mostrado Garay y Espitia (2019 y 2020) y lo ha ratificado recientemente la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (marzo 2021)–.

Una de las implicaciones de este tipo de sistema es el elevado Gasto Tributario (GT) que implica para las finanzas guber-

namentales en términos del recaudo dejado de percibir a causa de los beneficios tributarios, en tanto que se estima que el GT alcanzaría actualmente a cerca de un 3.5% del PIB al año: 2.5% en el caso de personas jurídicas y 1.0% en el de personas naturales (concentrado en las personas más ricas del país) –incluyendo el impacto de la última reforma tributaria de 2019 (Ley 2021 de 2019) y modificando el cálculo realizado tradicionalmente por la Dian según lo propuesto por Garay y Espitia (2019 y 2020) y lo sugerido por la referida Comisión de Expertos (2021)–.

El Gasto Tributario se concentra en los ingresos no constitutivos de renta, en las rentas exentas y en los descuentos tributarios.

(i) En el caso de las personas jurídicas (PJ), los ingresos no constitutivos de renta declarados en 2019 fueron de \$39.9 billones (3.8% del PIB), que liquidados a la tarifa media del 33% corresponde a una renuncia fiscal por parte del Estado de \$13.2 billones. Es de señalar

que los «Dividendos y/o participaciones no constitutivas de renta ni ganancia ocasional» corresponden al 61% de ese valor y que cerca de unas 100 mil PJ declarantes de ese tipo de dividendos corresponden a «empresas» que declararon ante la DIAN valores iguales a cero (\$) por concepto de «Total costos y gastos de nómina», «Aportes al sistema de seguridad social» y «Aportes al SENA, ICBF, cajas de compensación». Todo ello gracias a la opacidad del Estatuto Tributario que les permiten a los grandes contribuyentes ser los principales beneficiarios.

Las rentas exentas declaradas en 2019 fueron de \$12.7 billones, que liquidadas a la tarifa nominal habría equivalido a una renuncia fiscal de \$4.2 billones.

En el caso de los descuentos tributarios, las PJ en 2019 declararon \$4.5 billones, \$3.5 billones más que en 2018, gracias a los beneficios otorgados con la reforma tributaria mediante la Ley 1943 de 2018, permitió deducir

la totalidad de impuestos, tasas y contribuciones pagados que guarden relación con la actividad económica, incluyendo cuotas de afiliación a los gremios, el 50% del gravamen a los movimientos financieros o el 4 por mil, así como el 50% del impuesto de industria y comercio. Entre 2015 y 2019 los descuentos tributarios como proporción del PIB han aumentado en un 465%, al haber subido de \$805 mil millones en 2015 a \$4.539 mil millones en 2019.

Además de los anteriores renglones del Estatuto Tributario que contribuyen a erosionar la base gravable del impuesto, se encuentran los denominados «Gastos de administración» y «Gastos de distribución y ventas», para los que además de persistir grandes deficiencias en su control y seguimiento por parte de la administración tributaria debido a la opacidad existente y a las limitaciones desde el punto de vista contable para 2015 estos rubros representaban el 29% y 8% de los ingresos operacionales, alcanzando en 2019 el 18% y 6%, respectivamente), sobresalen sustanciales diferencias no sólo entre sectores, sino a nivel de empresas de la misma actividad económica. Si estos «Gastos» se redujeran en un uno por ciento y se gravaran a la tarifa del 33%, el nuevo recaudo ascendería a cerca de \$2 billones al año.

Así pues, el gasto tributario calculado y una reducción del uno por ciento de los gastos men-

cionados que erosionan la base gravable equivaldrían a un recaudo tributario adicional del orden de los \$23.6 billones al año (2.2% del PIB).

(ii) En el caso de las personas naturales (PN), el impuesto sobre la renta y complementarios se liquida con base en tarifas nominales diferenciadas. Tarifas nominales que aplican diferenciadamente para cada una de las rentas de cédulas de Trabajo, de Pensiones y de Capital y No Laboral (Gráfico 4), así como otras del 10% para Dividendos y 10% para Ganancias Ocasionales.

Para la liquidación del impuesto a pagar se realiza una depuración independiente de los ingresos no constitutivos de renta, costos, gastos, deducciones, rentas exentas, beneficios tributarios y demás conceptos que permitan ser sustraídos de los ingresos brutos a efecto de obtener la respectiva renta líquida cedular.

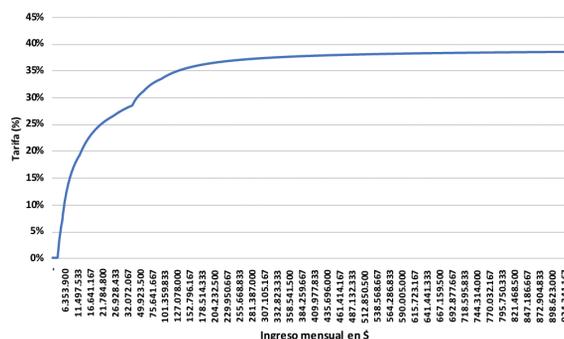
Obtenida la renta líquida cedular, se suman para obtener la renta líquida total, pero antes de aplicar la tarifa media respectiva, el Estatuto Tributario le permite al contribuyente reducirla en un 40%, y luego sí aplicar la tarifa nominal media y obtener el impuesto sobre la renta a pagar. Claramente los más beneficiados con esta norma son las PN con mayores ingresos.

**(...) el gasto tributario calculado y una reducción del uno por ciento de los gastos mencionados que erosionan la base gravable equivaldrían a un recaudo tributario adicional del orden de los \$23.6 billones al año (2.2% del PIB).**

Esto hace un tanto complejo el sistema tributario, con tarifas efectivas muy diferenciadas sobre tipo de ingresos, a tal punto que se presentan graves inequidades horizontales y verticales entre declarantes como entre diferentes fuentes de ingreso, con un marcado sesgo *pro rico* —especialmente *pro superrico* y *súper superrico*— y *pro* rentas de capital y no laborales respecto a rentas de trabajo. La base gravable de cada una de las fuentes de ingresos del impuesto sobre la renta se ve afectada por diversas fuentes de distorsión que terminan erosionándola. Es así como inicialmente cada ingreso cedular tiene sus principios de liquidación con base en ítems como los ingresos no constitutivos de renta, costos, gastos, deducciones, rentas exentas, y finalmente, el impuesto se liquida sobre apenas el 60% de la base líquida gravable, erosionándose aún más la base impositiva efectiva.

Si bien la conclusión general de la Comisión de Expertos es que las tarifas efectivas de tributación de las personas naturales

Gráfico 4. Tarifa nominal promedio del impuesto a la renta de PN (%)



Fuente: Dian. Cálculos propios.

Gráfico 5. Distribución del ingreso de personas naturales según cédula de renta

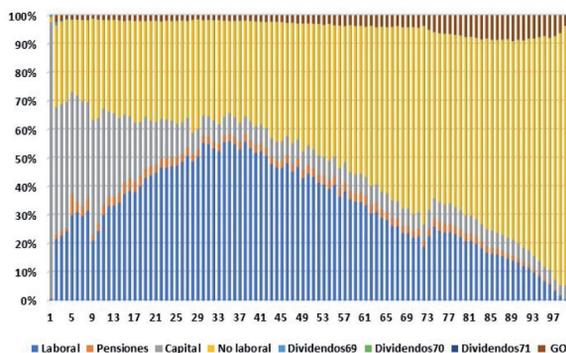
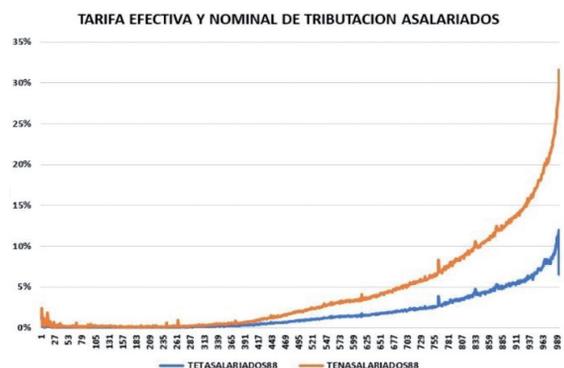
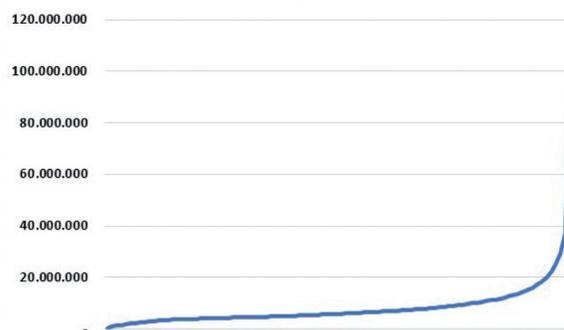


Gráfico 6. Tarifa nominal y efectiva para PN asalariadas según percentil de ingreso



Fuente: Dian. Cálculos propios.

INGRESO MENSUAL MEDIO SALARIAL



son bajas y tienden a disminuir en los rangos altos de ingresos, sin embargo, su diferenciación entre cédulas de rentas exige mayor análisis<sup>2</sup>. En 2018, se presentaron 3 millones 289 mil 969 declaraciones de renta y complementarios por las denominadas personas naturales, de las cuales el 43% correspondieron a asalariados, el 6% a rentistas de capital y el restante 51% a otras personas naturales diferente a asalariados y rentistas de capital.

2. Un avance en ese sentido se desarrolla en: Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre. Capítulo 3.

En este último conglomerado se encuentran PN para quienes su base de ingresos corresponde a rentas provenientes de profesiones liberales con más de dos empleados o empresariales clasificadas como No laborales (Gráfico 5).

Así pues, al calcular las tarifas efectivas tributarias según cédulas de rentas se presentan los siguientes hallazgos:

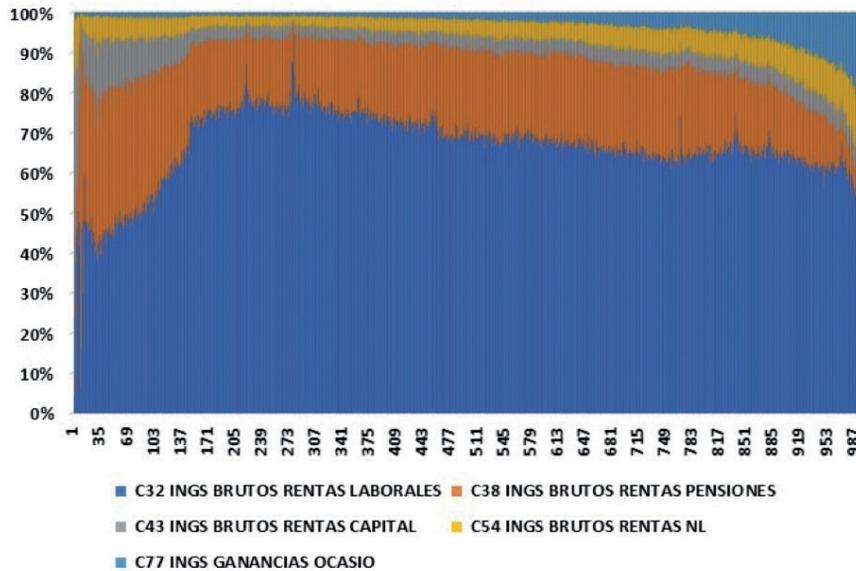
**a. La tarifa nominal de tributación de los asalariados es creciente a lo largo de la distribución de ingresos, mientras que la efectiva es creciente, pero con menor intensidad a partir de**

**ingresos medios.** En los primeros percentiles la tarifa efectiva es inferior al uno por ciento y luego asciende progresivamente hasta alcanzar un valor cercano al 10% (Gráfico 6).

**b. La composición de ingresos de los asalariados se concentra en lo fundamental en las rentas laborales.** Algunos de ellos declaran también ingresos por pensiones, el segundo rubro en importancia (Gráfico 7).

**c. La tarifa efectiva de los rentistas de capital es inferior a la de los asalariados.** La tarifa efectiva de los rentistas decrece para los percentiles altos

Gráfico 7. Composición de los ingresos de las PN clasificadas como asalariados



Fuente: Dian. Cálculos propios.

Gráfico 8. Tarifa efectiva para las PN rentistas de capital según percentil de ingreso



Fuente: Dian. Cálculos propios.

de ingreso. La tarifa efectiva máxima de los rentistas de capital es del 4% (Gráfico 8).

Los niveles de concentración del ingreso bruto son superiores en los rentistas de capital (el decil más rico concentra el 65% del total de rentas declaradas) respecto a los asalariados (37%), además de doblar

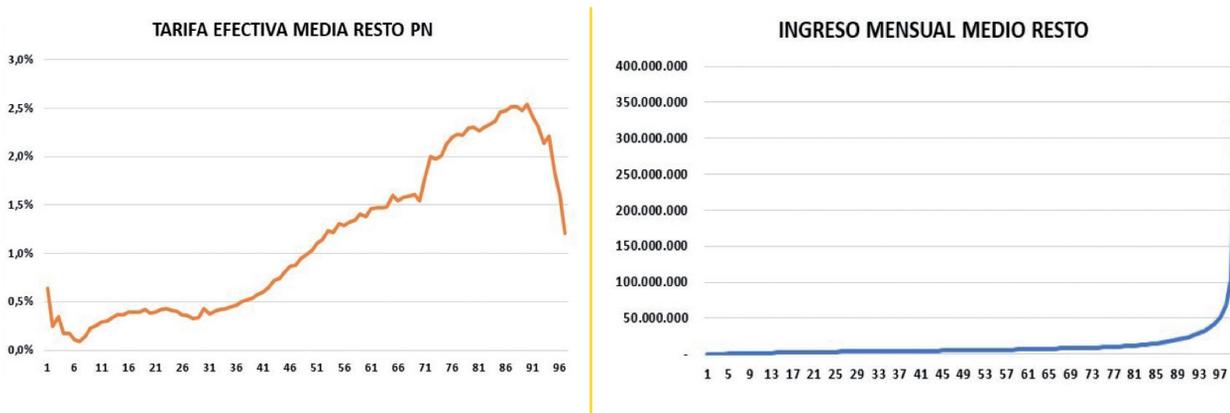
el ingreso declarado per cápita (Gráfico 8).

**d. La tarifa efectiva para el resto de PN, diferentes a asalariados y rentistas de capital, desciende del 2.5% al 1.2% para los percentiles altos de ingreso (el percentil 96).** La tarifa máxima es del 2.5% para el percentil 90 (Gráfico 9).

En suma, de todo el grupo de PN, los asalariados son el conglomerado que tiene la mayor tarifa efectiva de tributación, triplicando la del resto de personas naturales contribuyentes.

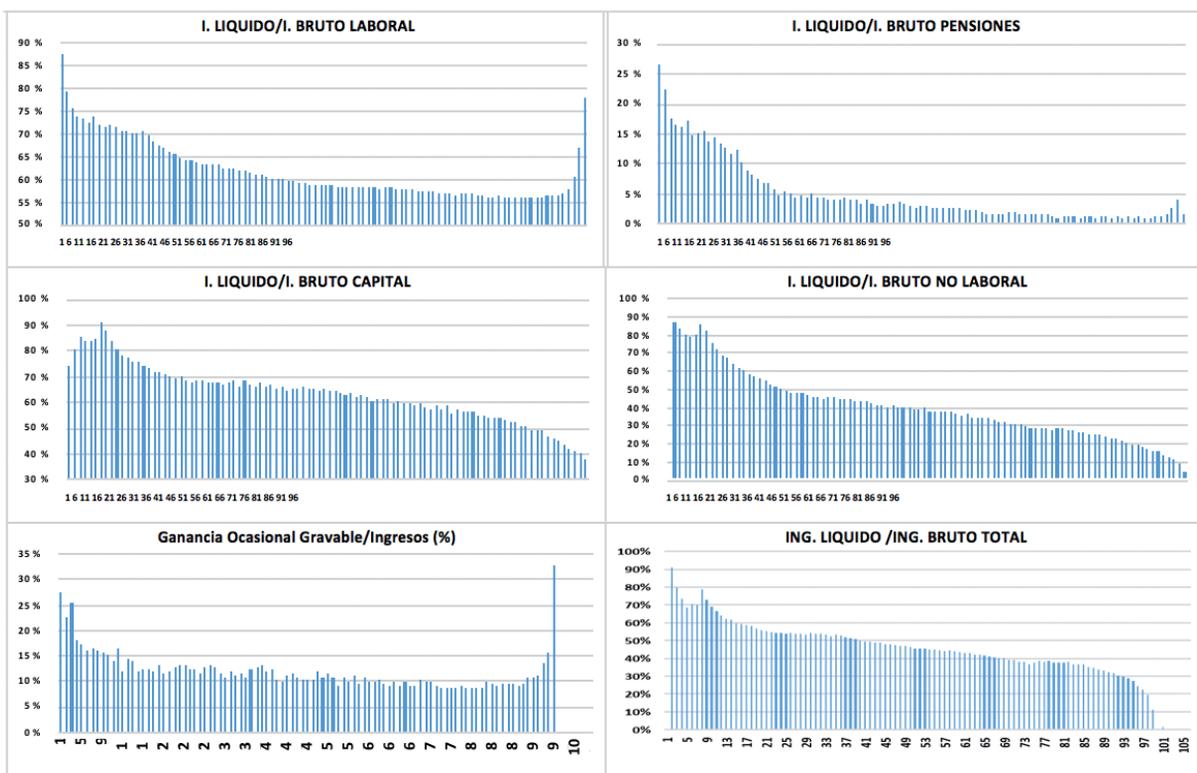
En este orden de ideas, es necesario cerrar las brechas en tarifas efectivas de tributación tanto

Gráfico 9. Tarifa efectiva para el resto de las PN según percentil de ingreso



Fuente: Dian. Cálculos propios.

Gráfico 10. Relación entre la renta líquida gravable y los ingresos brutos de PN según percentiles de ingreso (%)



Fuente: Dian. Cálculos propios.

entre declarantes (asalariados, rentistas de capital y resto) como entre rentas laborales, de pensiones, de capital y no laborales (Gráfico 10), de tal forma que garantice un tratamiento justo y equitativo.

Una de las medidas de política tributaria alternativas para ese propósito de política pública sería la de imponer una restricción a la relación entre el valor total de los ingresos líquidos gravables de las PN que tengan ingre-

so brutos agregados superiores a los \$70 millones mensuales, equivalente a un 30%, por ejemplo, que implicaría no solamente un recaudo adicional de \$7.0 billones al año, sino además una sustancial reducción tanto de la

brecha entre tarifa nominal y tarifa efectiva medias para las PN pertenecientes al 1 por ciento y el 1 por mil con mayores ingresos en el país, como del gasto tributario de las PN.

**3. El sistema tributario reproduce tratos diferenciales muy significativos y sin debida justificación social o económica, tanto entre sectores productivos como entre tipos de rentas o de fuentes de ingresos.** Es así como la tarifa efectiva promedio del impuesto a la renta a personas jurídicas del sector de agricultura, caza y pesca es similar a las de los sectores minería (excluido el sector petróleo e hidrocarburos), manufacturero y promedio general, y superior a las de los sectores de actividades de la administración pública e incluso

al de actividades financieras, inmobiliarias y de seguros. A su vez, las tarifas efectivas sobre las rentas de trabajo o laborales son claramente superiores a las de rentas de capital o no laborales, favoreciéndose a las personas naturales más ricas del país quienes son precisamente quienes reciben la mayor proporción del total de las rentas de capital y no laborales.

En el ámbito sectorial es de resaltar el caso del sector rural ante el hecho de una exigua tributación a la tierra como consecuencia de muy moderadas tarifas efectivas del impuesto predial, de una marcada desactualización del catastro y de una elevada informalidad, que favorece particularmente a grandes terratenientes y a empresas productoras de com-

modities agrícolas a través de explotaciones extensivas y bajo modalidades de financiarización rentística.

**4. En síntesis, el sistema tributario consolidado en Colombia está regido por una estricta economía política de exclusión social, favorecedora de intereses poderosos a costa de intereses colectivos esenciales y reproductora de exageradas inequidades sistémicas en la sociedad.**

Sin duda alguna, en la reforma estructural de la tributación en Colombia reside un requisito ineludible –aunque no el único, pero sí determinante– para avanzar en el desmonte de las raíces de una inaceptable desigualdad tanto de ingresos como de la riqueza en el país.



# 3 Necesidad de un proceso de reforma estructural de la tributación

Con el agravamiento del déficit estructural de las finanzas públicas del país en 2020 a raíz tanto de la pérdida de ingresos fiscales con la recesión económica por la pandemia del covid19 y la estrategia de confinamiento para reducir la velocidad de contagio del virus y evitar el colapso del sistema sanitario, como de la exigencia de aumento del gasto público para atender prioridades de índole social, sanitaria y económica (del aparato productivo, entre otros).

Situación que podría empezar a revertirse con mayor lentitud hasta la ahora prevista o incluso a agravarse relativamente dependiendo de la evolución de la pandemia ante, entre otras razones, el ritmo de vacunación para poder alcanzar la denominada «inmunidad de rebaño» y así asegurar un entorno favorable a una activación económica más cierta y perdurable, lo que

de acuerdo con la experiencia en la primera etapa de vacunación no se lograría sino hasta el año 2022.

Ante estas circunstancias es clara la necesidad de emprender reformas a la tributación en Colombia de carácter estructural para promover unas condiciones favorables a la inclusión social, la erradicación de las raíces de la pobreza y la desigualdad, la equidad intra- e intergeneracional, el crecimiento económico en un ambiente de estabilidad macroeconómica y de resiliencia y sustentabilidad social y ecológica en el mediano y largo plazo.

Ahora bien, ante la profundidad del déficit estructural de las finanzas públicas, las necesidades de gasto público adicional prioritario frente a los impactos tanto en el periodo de pandemia como para la transición pospandémica, las graves distorsiones, falencias e ineficiencias de la

estructura tributaria vigente como el marcado sesgo pro rico de componentes básicos en la tributación y el rezago de la presión tributaria para responder a las exigencias del avance hacia un Estado Social de Derecho como el establecido por la Constitución de 1991, se debe emprender un proceso de reforma tributaria estructural

durante un periodo multianual de cuatro a cinco años debidamente especificado desde un comienzo para cada una de sus diversas fases de implantación.<sup>3</sup>

No es dable ni aconsejable pretender avanzar en la resolución definitiva de un ajuste estructural de las finanzas públicas con una mera reforma puntual que

comenzaría a aplicarse en un año como 2022 que estaría todavía enfrentado a las consecuencias de la pandemia del covid-19.

Todavía más en la medida en que se requeriría que la presión tributaria se incrementara en al menos 4.5 puntos porcentuales del PIB en los próximos cuatro a cinco años en el país.



3. Con ello se resguardaría la seguridad jurídica para los diversos agentes económicos, y no como lo ocurrido en las últimas décadas en la medida en que cada 20 meses, en promedio, se ha aprobado una reforma tributaria parcial, en la mayoría de las veces sin guardar una deseable coherencia y línea de acción coherente entre las reformas.

# 4 Principios rectores de un proceso de reforma de la tributación

**1. Enmarcar rigurosamente todo proceso de reforma de la tributación bajo los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia y transparencia tributarias en el marco de un Estado Social de Derecho** que pregona por la promoción efectiva de condiciones de igualdad y equiparación de oportunidades para todos los miembros de la sociedad.

Ante los graves vacíos y falencias del Estatuto Tributario prevaleciente que atentan contra estos principios constitucionales, sería ampliamente justificable que se propugnara por su satisfacción a nivel de cada uno de los componentes básicos de reforma.

**2. Desmontar gradualmente aquellos beneficios tributarios que sin debida justificación económica y social introducen graves distorsiones a la competencia y**

**privilegian primordialmente a, o son utilizados mayormente a su favor por, personas naturales y jurídicas de altos ingresos y patrimonio.** Es decir, avanzar en la reducción de la brecha entre la Tarifa Nominal de Tributación (TNT) y la Tarifa Efectiva de Tributación (TET), la cual tiene un marcado sesgo *pro rico*.

En este campo son de mencionar, a manera de ilustración no exhaustiva, la eliminación de exenciones corporativas a favor de determinados sectores y agentes económicos, la limitación del gasto tributario tanto de personas naturales con medidas del tipo de la reducción del tope de deducciones de especialmente los ingresos altos que erosionan de manera sustancial la base gravable, como de personas jurídicas con, entre otras medidas, la fijación de topes a los gastos de administración y ventas que están siendo utilizados para el recorte significativo

de la base gravable en especial por parte de unas corporaciones de determinados sectores. Es decir, en el último caso avanzar hacia un impuesto los más idóneo y efectivo sobre las ganancias empresariales, en sentido estricto.

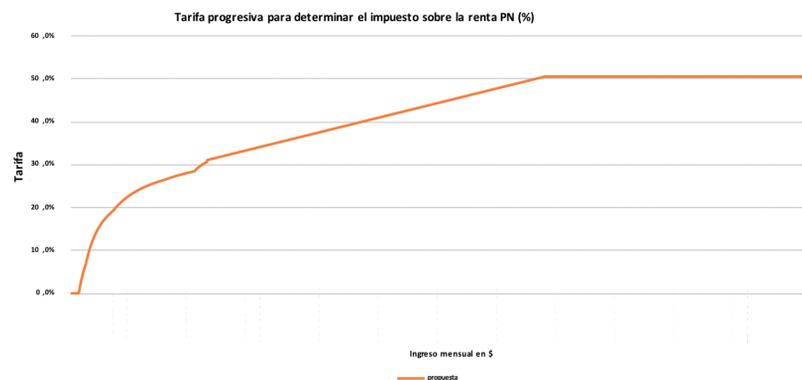
Además, no sobra mencionar que en este contexto sería conveniente eliminar las exenciones fiscales creadas con la pasada reforma tributaria de 2019 mediante la Ley 2010 de 2019 (equivalentes a cerca de 0.8% del PIB al año).

**3. Mantener, al menos, las tarifas nominales de impuesto a la renta y complementarios de las personas jurídicas de mayores ingresos operacionales, y elevación de las tarifas marginales del impuesto a la renta de las personas naturales en los tramos más altos de ingresos,** de manera mucho más progresiva como se muestra en el Gráfico 11, dado que la progresividad actual es una progresividad débil.

Además, en el caso de las personas naturales ha de propugnarse por la reducción del excesivo trato tributario preferencial a las rentas de capital en relación con las rentas de trabajo o rentas laborales mediante el aumento de la tasa efectiva de tributación.

Con unas tarifas medias como las aquí propuestas, se lograría un recaudo adicional de dos billones de pesos al año.

Gráfico 11. Una opción de progresividad fuerte de la tarifa del impuesto a la renta de las PN (%)



Fuente: Cálculos propios.

**4. Implantar una sobretasa temporal a las ganancias extraordinarias de las personas jurídicas durante la pandemia.**

De las 1000 empresas más grandes reportadas por la Superintendencia de Sociedades en 2020, 443 de ellas aumentaron sus ganancias en 2020 con relación a 2019. Si al conjunto de estas empresas con ganancias en 2020 superiores en un 10% respecto a las del año anterior se les impusiera una sobretasa temporal del 10% sobre esas extra-ganancias, se podría obtener un recaudo adicional cercano a \$1 billón al año, sin afectar la solidez financiera de las empresas sujetas a la sobretasa dado que esta tributación les representaría, en promedio, menos del 0.6% de sus ingresos operacionales.

De igual manera, si se impusiera una sobretasa del 10% a las ganancias obtenidas por el sector financiero, se recaudaría adicio-

nalmente otro billón de pesos al año, sin que les significara más del 0.7% de sus ingresos de operaciones, en promedio.

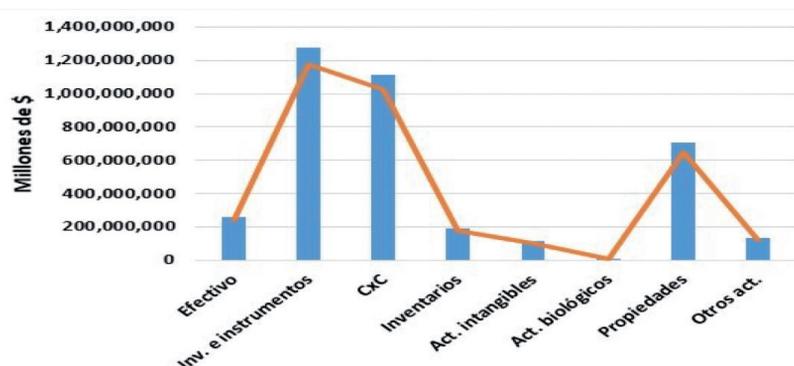
Estas sobretasas impactarían a 396 empresas y a 23 bancos, con un recaudo adicional de \$2 billones al año.

**5. Reiterar la relevancia del impuesto a los altos patrimonios de las personas naturales y jurídicas con tarifas marginales progresivas.**

Igualmente, valorar el papel para la equidad inter-generacional de la imposición de un mayor gravamen a las herencias más cuantiosas.

Dados los niveles de concentración de la riqueza existentes tanto en las personas jurídicas como en las personas naturales, así como la actual situación de crisis social, resulta indispensable plantear una imposición progresiva sobre el patrimonio con tarifas como las implantadas en 2011. Las tarifas podrían ser

Gráfico 12. Composición del Patrimonio de las PJ en 2019 (millones de \$ y %)



Fuente: Dian. Cálculos propios.

diferenciadas según la composición patrimonial (Gráfico 12). Thomas Piketty y su equipo de investigación han llamado la atención sobre la necesidad de incluir los diferentes tipos de activos como base gravable, y para ello muestran la necesidad de cruzar las diferentes fuentes de información reportadas por terceros (información exógena) y gestores patrimoniales (bancos, fondos de inversión, bolsas, corredores, notarios, entre otros) no sólo de las PN y PJ inscritas en el registro tributario, sino sobre todos los ciudadanos y empresas para permitir que la declaración se realice con base mayormente en datos reales y no sobre las «buenas voluntades» de los declarantes, lo cual permitiría reducir la evasión. El secreto bancario es un obstáculo para ello, pero ya hay acuerdos marco a nivel internacional que han ido contribuyendo a relajar esa restricción. Ahora bien, en la medida en que los bienes inmobiliarios pagan el impuesto predial,

existiría la posibilidad de integrar estos dos impuestos sin quitar la titularidad y propiedad del predial a los municipios, con lo cual sería posible reducir los costos de administración del impuesto municipal, así como el excesivo poder de influencia de los poderes y los intereses políticos locales que han impedido una verdadera actualización del impuesto sobre la tierra.

*En el caso de personas jurídicas* es de resaltar que el 0.25% de las 10 mil empresas más grandes en el país, según la Superintendencia de Sociedades, concentran el 37% del patrimonio total de las personas jurídicas, en tanto que el 1% de las empresas con menores patrimonios necesitarían cerca de 309 años para sumar ese patrimonio de las 25 mayores empresas del país. Similarmente, con base en las declaraciones de renta de la Dian, 15 personas jurídicas concentran un 29% del patrimonio total, en mar-

(...) Dados los niveles de concentración de la riqueza existentes tanto en las personas jurídicas como en las personas naturales, así como la actual situación de crisis social, resulta indispensable plantear una imposición progresiva sobre el patrimonio con tarifas como las implantadas en 2011. Las tarifas podrían ser diferenciadas según la composición patrimonial (...).

cado contraste con el 25% de las personas jurídicas con menores patrimonios que requerirían unos 485 años para alcanzar ese patrimonio.

Ante esa elevada concentración del patrimonio de las empresas, es recomendable plantear un impuesto a la riqueza progresivo a la riqueza de las personas jurídicas en el país. Otra justificación adicional reside en que de acuerdo con una microsimulación realizada para personas jurídicas con base en datos de la Dian, se constata que el peso específico del impuesto sobre el ingreso neto declarado resulta ser inferior al 2.0%, en promedio.

Si se toma como referencia que cerca del 70% del patrimonio

líquido de las empresas hace parte de la base gravable del impuesto a la riqueza, y se consideran las tarifas definidas en el Decreto 4826 de 2010 para liquidar el impuesto al patrimonio, se obtendría un recaudo de \$20 billones (\$22 billones incluido los bancos) en un cuatrienio (\$5 - \$5.5 billones/año). Recuérdese que el impuesto se estipuló para ser pagado en 8 cuotas durante 4 años y que las tarifas oscilaban entre el 1.0% para patrimonios entre \$1.000 y \$2.000 millones y el 4.8% para los mayores a \$5.000 millones.

*En el caso de personas naturales*, el número de declarantes que tienen un patrimonio bruto superior a los mil cien millones de pesos (\$1.100 millones) es de 138 mil, de los cuales el 10% declaró no tener deudas. Entre los que declararon tener deudas (cerca de 124 mil personas naturales), 40 de ellos tienen un endeudamiento equivalente al doble del valor de su patrimonio, y varios de ellos con deudas superiores a los dos mil millones de pesos. El 10% del endeudamiento declarado por este conglomerado de personas está en cabeza del 0.13% del total de personas naturales declarantes.

El endeudamiento declarado ante la Dian por las PN aumentó sustancialmente en el periodo 2014-2018, al pasar de un 13% a un 26% del PIB.

Con lo anterior se corrobora lo señalado por Propública, en el sentido de que los superricos utilizan el endeudamiento como una de las formas para reducir la base gravable del impuesto sobre la renta, al declarar un elevado gasto financiero. Una de las deficiencias de la política tributaria consistente en un insuficiente análisis detallado de la procedencia de los diversos tipos de ingresos líquidos y gastos declarados, favorece la erosión sin debida justificación de la base gravable como una de las prácticas usadas por las personas más ricas no solo en Colombia sino también en el mundo. Los agentes poderosos tienen la capacidad y saben cómo aprovechar cada una de las lagunas de las normas fiscales instituidas en el estatuto tributario. Muchos de ellos «se sirven de estrategias de evasión de impuestos más allá del alcance de la gente del común» (Propública).

Si se aplicaran las mismas tarifas estipuladas para las PJ en el apartado anterior, el recaudo sería de \$8 billones en 4 años, es decir \$2 billones anuales.

### **6. Aplicar una sobretasa temporal del 1% a los ingresos brutos no laborales de las PN superiores a 50 millones de pesos mensuales durante la pandemia.**

Con esta medida se recaudarían cerca de \$2 billones al año.

### **7. Implantar un gravamen que debería ir incrementándose en el tiempo hacia una tarifa**

**del 33%, como en el caso de otras fuentes de ingresos, sobre los dividendos repartidos a personas jurídicas**, dado que en la actualidad se gravan los dividendos recibidos por personas naturales con una tarifa del 10%, pero que habría de irse elevando hacia la tarifa del 33%, lo que se constituye en un cuestionable incentivo para la creación de sociedades por parte de adineradas personas naturales para así evadir o eludir el pago de este tributo. La importancia de este tema reside en el recaudo potencial adicional que alcanzaría hasta cerca de \$10 billones al año.

#### *(i) Un tipo de anomalía corporativa recurrente*

En el caso de las personas jurídicas, los registros de la Dian reportan que hay un número superior a las 100 mil personas jurídicas declarantes ante la Dian que no registran gastos de personal, ni pago de parafiscales (Icbf, Sena, entre otros), ni pagos a la seguridad social. Estas personas jurídicas le reportaron a la Dian unos dividendos declarados como no constitutivos de renta superior a los \$4 billones y unos ingresos no constitutivos de renta por cerca de otros \$6 billones, con el agravante de que se observa una elevada concentración de los mismos en un número relativamente reducido de sociedades.

De seguro, gravar debidamente a este tipo de «empresas» no

sólo no va a afectar la productividad de la economía, sino que el reconocimiento de este tipo de comportamiento anómalo tan generalizado que responde a una falta de regulación, control, vigilancia y penalización por parte de las autoridades responsables, le podrá permitir a la Dian y al ministerio de hacienda y crédito público corregir y evitar este tipo de anomalía corporativa mediante un marco normativo transparente y eficaz.

Este tipo de fenómeno ha de ser transparentado y reconocido para que el sistema tributario le cierre el paso a fenómenos de evasión y elusión tributarias a favor de personas naturales de muy elevados ingresos por el hecho de utilizar mecanismos de esta naturaleza o vacíos normativos, que generan tanto inequidad con el resto de empresas que participan en el sistema como ineficiencia en la tributación y en la regulación competitiva entre empresas, entre otras.

#### (ii) *La tributación de dividendos a personas jurídicas*<sup>4</sup>

Las personas jurídicas declararon dividendos por 29.6 billones de pesos en 2019 de acuerdo con información recién divulgada por la Dian. El impuesto declarado por

4. Este numeral se basa literalmente en: Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021). *Concentración y Composición de Ingresos y de Gastos de los Hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Febrero. Pp. 223-224.

tal concepto fue de apenas \$24.8 mil millones. Esto significa que la tarifa media efectiva de dividendos recibidos por las personas jurídicas fue de 0.084 por ciento. Si a esos ingresos por dividendos se les hubiera aplicado la tarifa general del impuesto a la renta y complementarios del 33%, el recaudo hubiera sido de hasta cerca de 9.8 billones de pesos en dicho año. Así pues, por la vía de los dividendos recibidos por las personas jurídicas el gobierno nacional habría renunciado a cerca de 10 billones de pesos en 2019.

En este punto es necesario mencionar que existen diversos mecanismos mediante los cuales se busca que a través de múltiples sociedades pueda encubrirse el pago de dividendos a personas naturales o jurídicas, tomando provecho de la normatividad vigente. Es así como a través de las aquí denominadas «sociedades refugio» o «sociedades de papel» en el país y sus socias en el exterior, especialmente en paraísos fiscales, sus dueños, personas tanto naturales como jurídicas, puedan evitar el pago del impuesto a dividendos, creándose serias inequidades y pérdidas de recaudo en el país.

¿Cuáles son los sectores más beneficiados con la normatividad vigente? En el caso de los dividendos son, en su orden: las actividades financieras, inmobiliarias y de seguros (30%), el comercio al por mayor y al por

menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas (22%), minería (14.1%), electricidad, gas, vapor y agua (11%) (básicamente el sistema de transmisión de energía eléctrica), entre otros.

A nivel de las actividades del sector financiero, se concentra en los bancos comerciales (13% del valor total de dividendos del sector) y en otras actividades relacionadas con el mercado de valores (46%).

En este contexto, sería recomendable implantar el impuesto sobre los dividendos distribuidos a sociedades jurídicas por una sola vez –es decir, que de



ser parcialmente repartidos de nuevo a otras sociedades jurídicas no serían sujetos otra vez al gravamen al aplicarse la figura del crédito fiscal, sin gravar a los dividendos reinvertidos para promover la inversión de las empresas, lo que podría generar un recaudo adicional superior a 0.6% del PIB al año.

*A su vez, complementariamente incrementar de manera progresiva la tarifa del impuesto a dividendos repartidos a personas naturales hacia el nivel de la tarifa del impuesto a la renta de personas de los ingresos más elevados en el país.*

### **8. Aplicar el mismo tratamiento tributario a las ganancias ocasionales que el dado a las otras rentas en el caso de personas jurídicas.**

Las ganancias ocasionales declaradas por las empresas en 2019 ascendieron a \$8.6 billones y el impuesto liquidado por ellas fue de \$815 mil millones. La tarifa nominal de tributación del impuesto fue del 10%, mientras que la tarifa efectiva de tributación, medida con base en los ingresos ocasionales, fue de tan sólo el 4%.

Entre las actividades económicas que más declararon ganancias ocasionales se encuentran las actividades financieras y de seguros (27%), la explotación de minas y canteras (17%), la industria manufacturera (15%) y las actividades inmobiliarias (11%).

Si todas las ganancias de las empresas tuviesen el mismo tratamiento fiscal, es decir si la tarifa impositiva a las ganancias ocasionales fuese igual a la tarifa media a la cual se liquida el impuesto sobre la renta, se recaudaría aproximadamente \$2.6 billones al año, y si adicionalmente se eliminara la exención, el monto sería de aproximadamente \$3.0 billones al año.

Los costos declarados en el rubro de ganancias ocasionales difieren entre sectores y actividades económicas, representando un 59% de los ingresos para el agregado: 47% en el caso de las actividades financieras y de seguros, 69% en el inmobiliario, 52% en la minería y 46% en la industria manufacturera.

*Ahora bien, y con el objeto de evitar posibles vacíos que sean aprovechados por los contribuyentes, se debe dar igual tratamiento a las ganancias ocasionales declaradas por las personas naturales, y con ello el recaudo adicional ascendería a \$1.7 billones al año.*

En suma, el recaudo adicional al gravar las ganancias ocasionales al 33% tanto para las PJ como para las PN ascendería a cerca de \$3.7 billones al año.

### **9. Implantar modalidades y mecanismos novedosos alternativos al de la devolución del IVA para evitar elevados costos de transacción y graves asimetrías**

**e inequidades verticales y horizontales** a y entre hogares que deban ser debida y oportunamente compensados debido a problemas asociados con la focalización ante deficiencias todavía existentes en los registros inter-administrativos y dados sus perversos impactos sobre los ingresos de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, e incluso de gran parte de la clase media, consecuentes con un marcado deterioro de la desigualdad de ingresos en el país, si se llegara a tomar la decisión de ampliar la base gravable del IVA, con la inclusión de bienes y servicios de la canasta familiar.

Con base en la estructura de ingresos y gastos según la ENPH 2018, el gobierno nacional imputa el valor del IVA por hogar pobre y define así el valor a serles devuelto por este concepto mediante el denominado programa de devolución del IVA. Es de recordar que la desigualdad en el nivel de gasto entre hogares es reflejo de la existente en ingresos, en la medida en que el índice de Palma es de 21 en ingresos y 8 en gastos.

La pregunta que hay necesidad de hacerse, es: si es posible imputarle el IVA al gasto de los hogares pobres y con base en ello realizar la respectiva devolución, entonces ¿por qué no es dable imputarle el IVA del 19% al gasto de la canasta familiar de los hogares de mayores ingresos y cobrarlo directamente en su correspondiente declaración

de renta? Si es posible la devolución del IVA a hogares en pobreza, con los costos de transacción existentes en programas de compensación, ¿por qué no va a serlo cobrarle directamente el tributo a los hogares de mayores recursos en el país?

Suponiendo que se tomara este marco como política pública y se decidiera gravar a los hogares del decil 10 de ingresos con un ingreso promedio de \$8.900.000 mensuales y un gasto promedio de \$5.900.000 millones al mes, el cual incluye el IVA pagado.

Ahora bien, si a cada bien o servicio que consumen se le dedujera el IVA pagado, y se le aplicara la tarifa general del 19% y se descontara la tasa de evasión en el IVA, la cual fue estimada entre el 23 y el 40% por la «Comisión de expertos para la equidad y la Competitividad tributaria» de 2015 (págs. 21-22), se tendría un recaudo de unos \$12 billones al año.

Además, con respecto a problemas de focalización de políticas como las de compensación del IVA, en diferentes estudios existentes, al igual que lo reconocido por el gobierno nacional, sobresale la necesidad de «revisar y mejorar los mecanismos mediante los cuales se realiza la focalización de los programas que buscan reducir la pobreza y pobreza extrema» (pág. 44). En efecto, con base en la GEIH 2019 Garay y Espitia (2021) encuentran no solamente que «el

55,9% de los hogares en condición de pobreza extrema y el 44,3% en condición de pobreza moderada recibían al menos una transferencia monetaria», sino además que:

Cerca de 2 millones 150 mil hogares reportan haber recibido transferencias por el programa «Más Familias en Acción». Del total de beneficiados, el 62% se clasifica como hogar en pobreza y el restante 38% no.

En cuanto al programa «Adulto Mayor», el número de hogares que reportó haber recibido la transferencia es de un millón 9 mil, estando en pobreza apenas el 57% de ellos.

En el caso del programa «Jóvenes en Acción», el número de hogares que había recibido la ayuda es de 125.246, siendo clasificado el 46% de ellos en situación de pobreza

Debe recalarse que mediante el mecanismo de devolución del IVA está prevista una cobertura de apenas 2 millones de hogares para el presente año 2021, cuando el nivel de pobreza y vulnerabilidad monetarias en el país se ubicaría actualmente alrededor del 60% de la población, equivalente a más de 7 millones de hogares. He ahí la gravedad de la existencia de deficiencias en la cobertura, focalización y oportunidad de la devolución del IVA dada la profundidad de los impactos tan significativos en detrimento de los ingresos de por lo menos los

hogares en pobreza y vulnerabilidad (de hasta el 24.4% de los ingresos de los hogares en situación de pobreza, por ejemplo).

Existen modalidades novedosas que podrían asegurar una eficiente imposición del IVA a bienes de la canasta familiar exclusivamente a las personas de hogares con los mayores ingresos y patrimonio en el país, por ejemplo el 5% de los hogares con los ingresos más elevados, como la de la imputación del monto a pagar por IVA según la composición del gasto de tales hogares sujetos al gravamen – como ya se hace para la imputación del monto del IVA pagado por hogares pobres para propósitos de la devolución del IVA–, que sería gravado directamente en sus correspondientes declaraciones de renta (una exposición detallada del mecanismo se desarrolla en Garay y Espitia, 2021, capítulo 7). Su aplicación tendría las ventajas de: (i) eliminar los beneficios injustificables por no ampliar la base del IVA para el caso exclusivo de los hogares con los mayores ingresos del país, evitándose así la regresividad de este impuesto indirecto, (ii) evitar los riesgos inaceptables de una inadecuada y oportuna focalización de un mecanismo de compensación como la devolución del IVA, (iii) anular los costos de transacción de un sistema como el de devolución del IVA, (iv) incrementar el recaudo tributario a cargo de las personas con mayores ingresos, tan necesario ante la baja presión tributaria en el país y,

entre otros, (v) atenuar el grado de regresividad o, en el mejor de los casos, imprimir progresividad al sistema tributario.

Complementariamente, se ha de imponer un impuesto al consumo sobre bienes considerados de lujo con tarifas superiores al 19%, que ha de impactar directa y exclusivamente a las personas de alto ingreso en el país.

Además, ha de instituirse un gravamen por concepto de IVA (con una tarifa del 19%) sobre la venta de bienes raíces con un valor superior a \$2.000 millones, por su claro efecto redistributivo.

**10. Aumentar significativamente la presión tributaria en el caso del sector rural a cargo de los grandes poseedores de tierra o de las empresas explotadoras del suelo o del subsuelo,** mediante una complementación de medidas de política como la actualización del catastro, la elevación sustancial de las tarifas del impuesto predial, la implantación de un impuesto de tipo presuntivo que penalice tanto la especulación y la acumulación de tierra con fines de ostentación de poder de diversa naturaleza, como el uso de la tierra en contravención con su aptitud –sobresaliendo el caso de la ganadería extensiva y la expansión de la frontera agrícola a zonas de reserva, páramos, etc.–, y entre otros, la drástica subida de las tarifas efectivas del impuesto a la renta y de

las regalías a la explotación de recursos naturales no renovables –ante el hecho de que, por ejemplo, el monto total de impuestos y regalías pagado por el sector minero, excluido el de petróleos e hidrocarburos, apenas alcanzó, en promedio, un 0.65-0.70% del PIB en 2017-2018–, en consonancia con las exigencias de una necesaria estrategia tanto de superación del neoextractivismo como de transición ecológica y de transformación de la matriz energética de cara a la lucha contra el cambio climático y la crisis socio-ecológica.

**11. Avanzar decididamente en la implantación de una novedosa «tributación verde» en el país,** dada la necesidad de desarrollar y proteger su reconocida variedad ecosistémica, su biodiversidad, sus fuentes de agua y acuíferos, en fin, de su Naturaleza, como la fuente de riqueza nacional en perspectiva perdurable inter-generacional. Esa tributación ha de contribuir a la promoción de la transición socio-ecológica con miras a una progresiva descarbonización del sistema socio-ambiental y una transformación de la matriz energética, con la sustitución de los combustibles fósiles y la incorporación de nuevas fuentes de energía amigables y reproductores de la Naturaleza, la reforestación y la agroecología, entre otros.

En este contexto, Colombia cuenta con el privilegio de ser un país altamente biodiverso y

(...) la conveniencia de aplicar un impuesto específico al consumo de bebidas azucaradas, que recaiga en el productor, y que tenga una tarifa entre el 20 y el 24 por ciento. El mismo tendría como objetivo principal desincentivar hábitos de consumo de alimentos procesados que contribuye al sobrepeso y obesidad, con detrimento de la salud de los consumidores, especialmente los niños, las niñas y jóvenes, para así incentivar la agricultura de alimentos saludables para las personas y para el medio ambiente. (...)

con invaluable ecosistemas que llegan a cubrir una importante porción del territorio nacional (Garay y Espitia –2019–, capítulo 4), deber a implantar una urgente agenda de política pública en el marco de objetivos básicos de resiliencia socio-ecológica en una perspectiva perdurable. La tributación habrá de ser uno de sus principales componentes con el propósito de reducir desigualdades intra- e intergeneracionales y territoriales, por lo que se plantea la necesidad de ir incrementando la imposición fiscal de tipo ecológico en sentido amplio, en la

medida en que si bien los tributos de este tipo llegan ahora a algo menos de \$0.5 billones al año, se pudieran ir incrementando anualmente en montos incluso mayores en al menos el próximo quinquenio. Por supuesto, este es un campo que requiere ser estudiado en detalle por las autoridades gubernamentales con el concurso de organizaciones especializadas de la sociedad civil, entre otros (Garay y Espitia –2021–, capítulo 8).

En este punto es de resaltar los importantes impactos distributivos en detrimento de la población en pobreza y vulnerabilidad monetarias de cambios en precios relativos con la tributación sobre ciertos bienes básicos como la gasolina y el diésel en un proceso de transición ecológica que busque la reducción de la contaminación y la eliminación de emisiones de CO<sub>2</sub>, por ejemplo, por lo cual se ha de requerir la implantación de fondos de compensación para contrarrestar los efectos nocivos sobre la población vulnerable, al menos en el corto y mediano plazo.

Por último, complementariamente otro de los campos de interés es el de imponer tributos a

alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas para alterar hábitos de consumo por razones de salud pública. Es de resaltar, como lo señalan Garay y Espitia (2020)<sup>5</sup>, «la conveniencia de aplicar un impuesto específico al consumo de bebidas azucaradas, que recaiga en el productor, y que tenga una tarifa entre el 20 y el 24 por ciento. El mismo tendría como objetivo principal desincentivar hábitos de consumo de alimentos procesados que contribuye al sobrepeso y obesidad, con detrimento de la salud de los consumidores, especialmente los niños, las niñas y jóvenes, para así incentivar la agricultura de alimentos saludables para las personas y para el medio ambiente. El exceso de peso es un factor de riesgo importante de las enfermedades crónicas no transmisibles (Ectn), causantes en 2010 de la mayor a de muertes en el país. Un impuesto de esta naturaleza del 24 por ciento, por ejemplo, podría contribuir a reducir enfermedades en los hogares de ingresos más bajos entre un 5 y un 10 por ciento y en los hogares de ingresos medios entre un 5 y un 8 por ciento. Adicionalmente, un impuesto de este tipo aportaría aproximadamente 1 billón de pesos al año».

## **12. Interponer los mayores esfuerzos a nivel institucional y administrativo para el combate a la evasión y elusión tributarias, tan elevadas y onerosas económica y socialmente para el país.**

Sobresale la necesidad impostergable de imponer todos los correctivos que sean idóneos y eficaces para combatir la evasión y la elusión tributarias, concentrándose especial, aunque no exclusivamente en aquellas personas naturales y jurídicas ricas que utilizan diversas figuras y mecanismos para aprovechar vacíos e intersticios legales en el estatuto tributario y así evadir o eludir obligaciones tributarias. El caso de las sociedades refugio o de bolsillo es uno de los más ilustrativos.

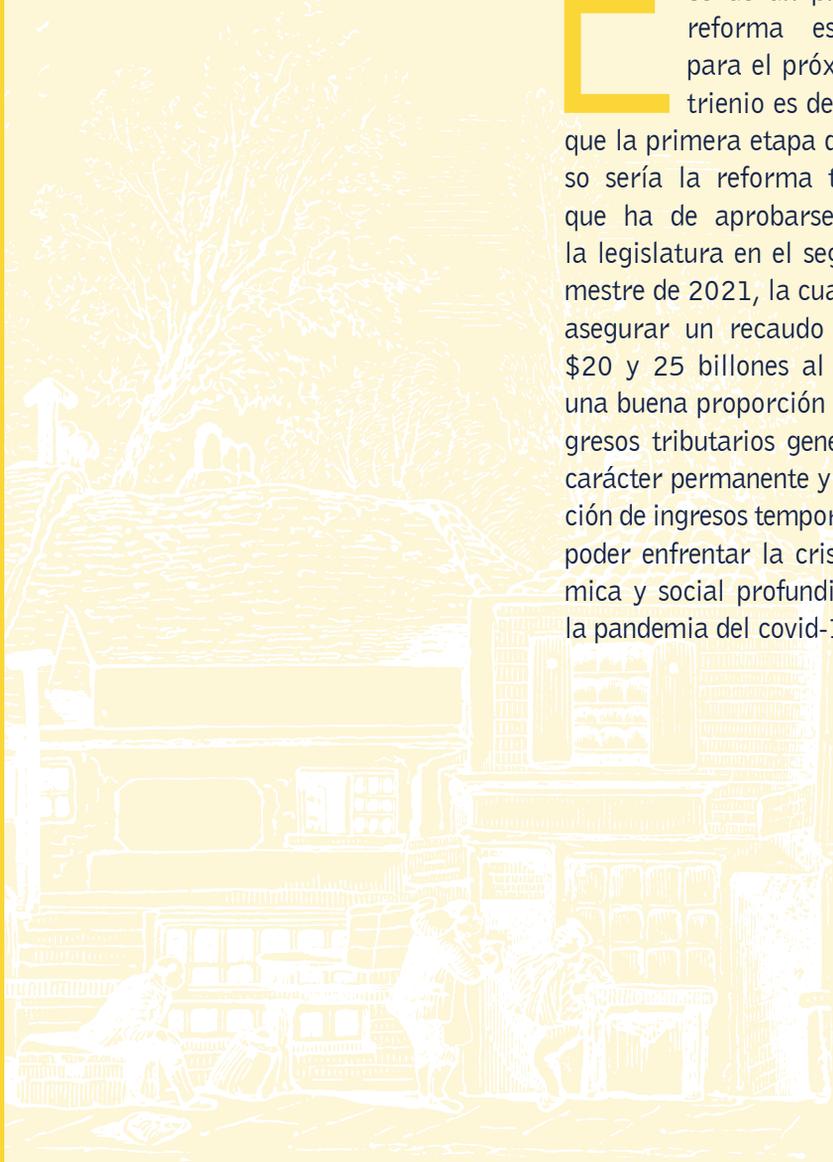
Es prioritario brindar la atención que no ha recibido hasta el momento para asegurar una efectiva ampliación de la base tributaria en el universo de aquellas personas naturales y jurídicas con alto ingreso y patrimonio que todavía se encuentran «excluidos» artificialmente, y no hacerlo de manera exclusiva como tradicionalmente se ha buscado proceder con las personas de ingreso medio-bajo para fines estrictamente recaudatorios.

5. Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y reforma estructural tributaria. Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo, capítulo 7.

# Propuesta de reforma tributaria en 2021 como primera etapa del proceso estructural

**E**n este marco de referencia programático de un proceso de reforma estructural para el próximo cuatrienio es de destacar que la primera etapa del proceso sería la reforma tributaria que ha de aprobarse durante la legislatura en el segundo semestre de 2021, la cual debería asegurar un recaudo de entre \$20 y 25 billones al año, con una buena proporción de los ingresos tributarios generados de carácter permanente y otra porción de ingresos temporales para poder enfrentar la crisis económica y social profundizada con la pandemia del covid-19.

Entre los componentes básicos de la primera etapa propuesta del proceso de reforma estructural que habrían de ser debidamente seleccionados y priorizados —de tal manera que aparte de los componentes de carácter temporal referidos al periodo de la pandemia que deben ser implantados necesariamente para la primera etapa, aquellos componentes de carácter permanente que no sean incluidos en esta primera etapa puedan ser incorporados con otros en las siguientes etapas del proceso—, son de destacar los siguientes (Cuadro 1)



Cuadro 1. Principales componentes de la primera etapa del proceso de reforma tributaria estructural

MEDIDA	RECAUDO
<b>Personas Jurídicas</b>	
Aplicar un impuesto al patrimonio a las PJ	\$5 billones al año Con tarifas según nivel de patrimonio: \$1.000 millones y 2 mil millones – 1.0% \$2.000 millones y 3 mil millones – 1.4% \$3.000 millones y 5 mil millones – 2.4% Mayores a \$5.000 millones – 4.8%
Eliminar de manera gradual el gasto tributario de las PJ y reducir de manera progresiva un 1% de los Gastos de Administración y Gastos de Distribución	\$2.3 billones al año (durante 10 años)
Gravar las ganancias ocasionales con una tarifa del 33%, tanto para las PJ	\$3.0 billones al año
Inaplicar las exenciones y descuentos fiscales previstos en la ley 2010 de 2019	\$7.0 billones al año
Implantar temporalmente una sobretasa temporal a las ganancias extraordinarias de las personas jurídicas (empresas y bancos) durante la pandemia.	\$3.0 billones al año
<b>Personas Naturales</b>	
Aplicar un impuesto al patrimonio a las PN	\$2.3 b\$2 billones al año Con tarifas según nivel de patrimonio: \$1.000 millones y 2 mil millones – 1.0% \$2.000 millones y 3 mil millones – 1.4% \$3.000 millones y 5 mil millones – 2.4% Mayores a \$5.000 millones – 4.8%
Imputar el IVA del 19% para el consumo de las PN con ingresos superiores a \$20 millones mensuales	\$8.0 billones al año
Gravar las ganancias ocasionales con una tarifa del 33%, tanto para las PN	\$1.7 billones al año
Restringir temporalmente la relación entre los ingresos líquidos gravables de las PN que tengan ingresos brutos agregados superiores a los \$70 millones mensuales, equivalente a un 30%.durante la pandemia	\$7.0 billones al año
Implantar temporalmente una sobretasa del 1% a los ingresos brutos no laborales de las PN superiores a \$50 millones mensuales durante la pandemia	\$2.0 billones al año

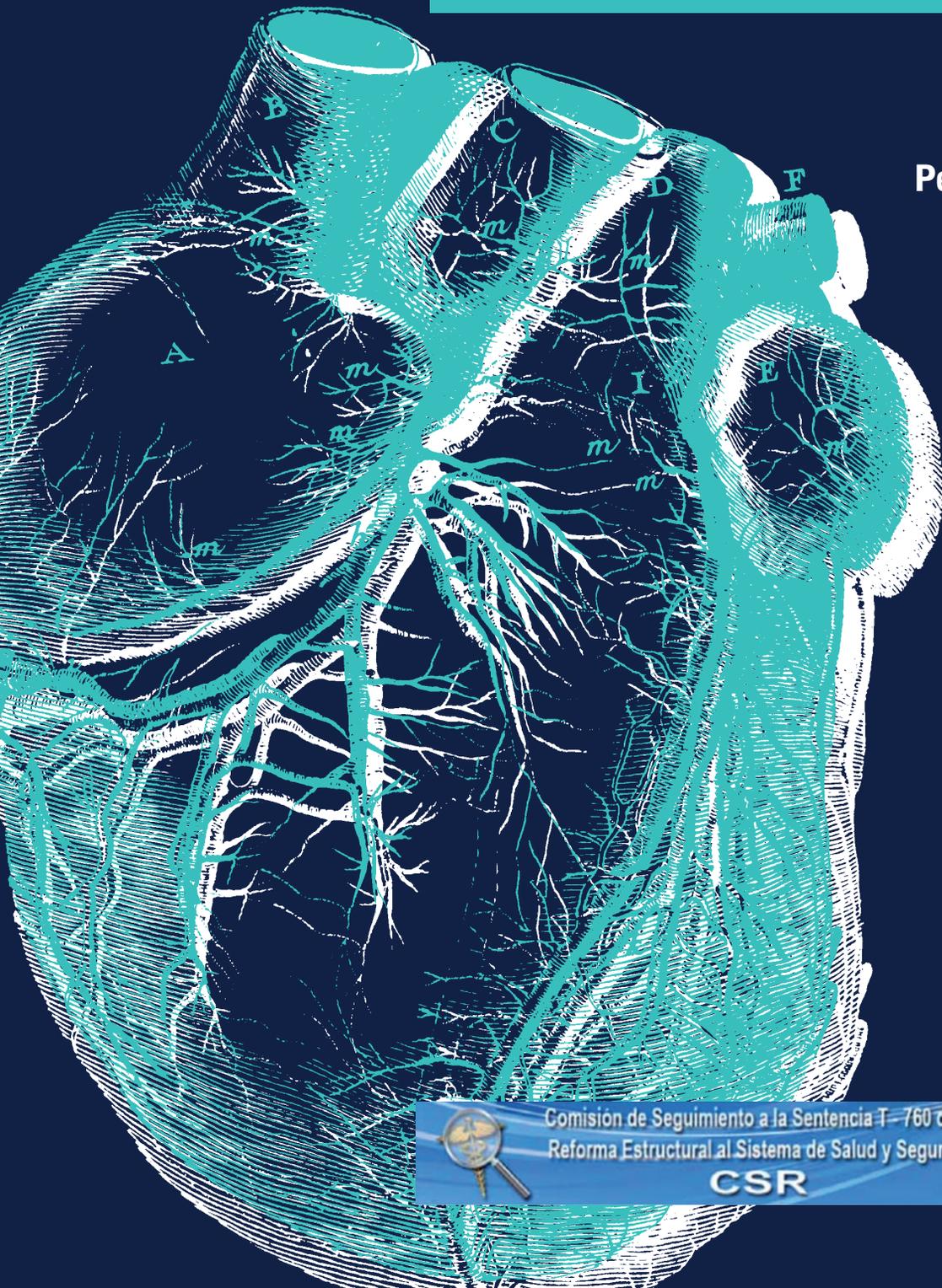
Fuente: Cálculos propios.

Bogotá, junio 25 de 2021



# Propuesta de reglamentación y desarrollo de la ley estatutaria 1751 de 2015 para la garantía del derecho fundamental a la salud en Colombia

**Carolina Corcho Mejía**  
**Pedro Santana Rodríguez**  
**Luz Marina Umbasía**  
**Néstor Álvarez**  
**Sergio Isaza Villa**  
**Francisco Rossi**  
**Germán Hernández**  
**Abdiel Mateus Herrera**  
**Félix Martínez**  
**Óscar Andia**  
**Luis Alberto Martínez**  
**Ulahy Beltrán**



Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 y de  
Reforma Estructural al Sistema de Salud y Seguridad Social

**CSR**

# 3

### **Equipo de construcción de la propuesta**

Carolina Corcho Mejía (Presidente de Corporación Sur, Vicepresidente de FMC), Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008, Por una Reforma Estructural del Sistema de Salud: Pedro Santana Rodríguez (Director de la Revista Sur), Luz Marina Umbasía, Néstor Álvarez (Director de Organización Pacientes Alto Costo), Sergio Isaza Villa (Presidente de la Federación Médica Colombiana-FMC), Francisco Rossi (Ex director de Ifarma), Germán Hernández (Presidente de Sintrahosmic), Abdiel Mateus Herrera (Pasante de posgrado de Derecho), Félix Martínez, Óscar Andia, Luis Alberto Martínez y Ulahy Beltrán.

### **El decálogo contó con la discusión y los aportes de**

Federación Médica Colombiana FMC, la Asociación Médica Estudiantil ACOME, la Asociación Médica Sindical (Asmedas Nacional), Asociación Nacional de Internos y Residentes ANIR, Asociación Médica de Antioquia (Asmedas Antioquia) y Médicos Unidos de Colombia MUC.

A la memoria de Nelson Contreras Caballero y José Félix Patiño Restrepo, Odontólogo, Médico y Salubristas destacados que aportaron en la construcción y discusión de esta propuesta.

# Contenido

**P**  
Presentación  
Decálogo

- 96 -

**1**  
Introducción

- 108 -

**4**  
Disposiciones  
generales

- 125 -

**2**  
Organización general  
del sistema de salud

- 127 -

**3**  
Financiamiento

- 135 -

**4**  
Administración  
de los recursos

- 138 -

**5**  
Prestación  
de servicios

- 142 -

**6**  
Modelo  
de atención

- 148 -

**7**  
Sistema integrado  
de información en salud

- 150 -

**8**  
Participación ciudadana  
y social

- 158 -

**9**  
Inspección, vigilancia  
y control IVC

- 160 -

**10**  
Determinantes  
de la salud

- 162 -

**11**  
Políticas públicas  
prioritarias

- 166 -

**12**  
Mecanismos de  
resolución de  
conflictos

- 170 -

**13**  
Régimen disciplinario  
y sancionatorio

- 172 -

**Bibliografía**

- 175 -

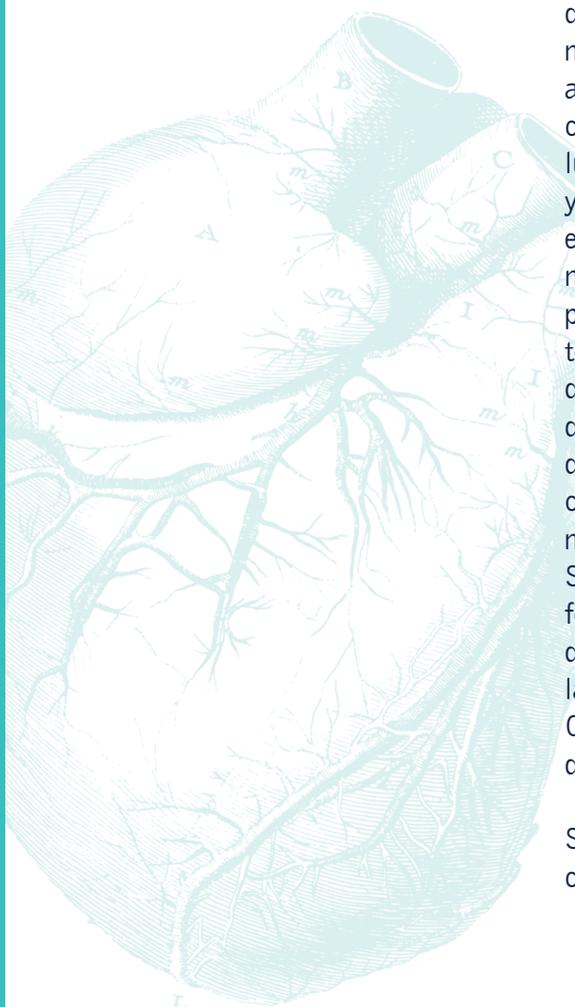
# P Presentación

**E**l presente documento constituye el acumulado de una amplia discusión que se ha llevado cabo desde diversos escenarios de la sociedad civil, los movimientos sociales por la salud, agremiaciones médicas, de pacientes, profesionales de la salud, instituciones académicas, y personas que han participado en distintos niveles de la gobernanza del sector salud desde la perspectiva local, nacional, internacional, de los organismos de control, de la administración de instituciones hospitalarias, de la comunidad científica, que convergen alrededor de la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760 Por Una Reforma Estructural Del Sistema de Salud que es un órgano de la sociedad civil consultivo de la Corte Constitucional en materia de políticas públicas de salud.

Se ha construido desde hace cinco años a partir de un estudio

juicioso de la ley estatutaria 1751 de 2015 y la Sentencia C- 313 de 2014 de la Corte Constitucional, una revisión exhaustiva de la ley 100 de 1993, sus reformas y políticas posteriores, cuyo modelo es contrario al delimitado por la ley estatutaria que establece el derecho fundamental a la salud y que aún no ha sido reglamentada. Esta discusión se ha nutrido a partir de diversos seminarios, diplomados y escuelas de liderazgo que han desarrollado durante estos años las organizaciones que hacen parte de la propuesta.

El documento contiene un decálogo que constituye una síntesis de un proyecto de ley de reforma estructural al sistema de salud para reglamentar la ley estatutaria 1751 de 2015, y posteriormente una exposición de motivos que analiza la actual situación de la pandemia por el Sars Cov Covid-19 desde la perspectiva del sistema de



salud, unos antecedentes históricos de lo que ha sido el modelo instaurado por la ley 100 de 1993, sus resultados desde la perspectiva de salud pública, prestación de servicios y manejo transparente de los recursos públicos de la salud. Un análisis sucinto de lo que han sido las políticas públicas de salud desarrolladas en el marco de este modelo en los gobiernos de los presidentes Juan Manuel Santos e Iván Duque Márquez.

En un tercer momento se desarrollan cada uno de los capítulos que constituyen el proyecto de ley alternativo de reglamentación de la ley estatutaria, en

donde se presenta una parte diagnóstica, la justificación de la propuesta alternativa, en lo relativo a la organización general del sistema, prestación de servicios de salud, financiamiento, política de talento humano en salud, mecanismos de resolución de conflictos en decisiones de diagnóstico y tratamientos, inspección vigilancia y control, determinantes sociales de la salud, política de formalización laboral, política farmacéutica, control de precio de medicamentos y tecnologías en salud, participación social en salud, red de hospitales públicas y políticas prioritarias.

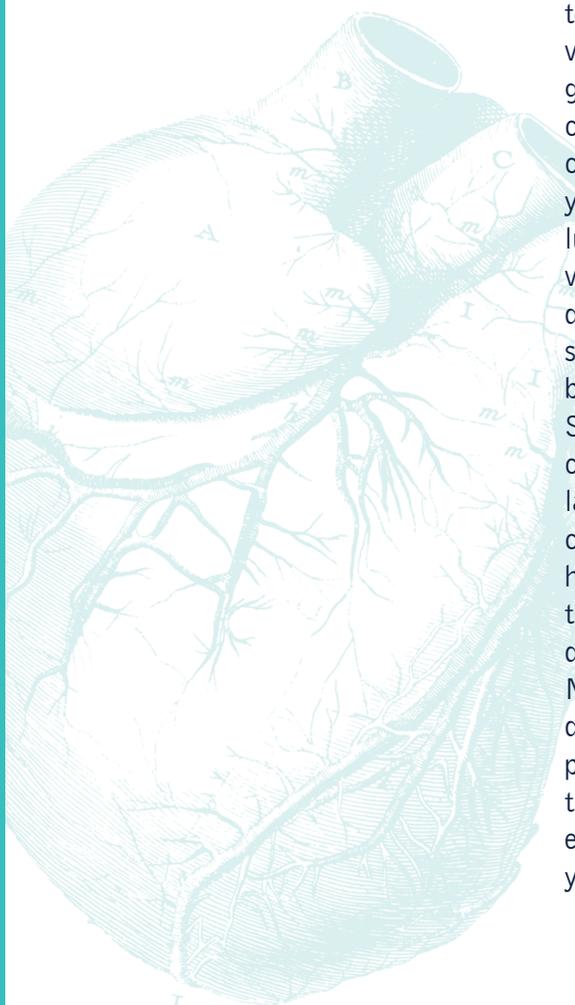
Se hace entrega al país, a las diversas organizaciones de la sociedad civil, a los movimientos sociales, a los pacientes, trabajadores y trabajadoras de la salud, a la comunidad académica y científica, a los partidos políticos, a los tomadores de decisiones de política pública, a los candidatos a la Presidencia, a los Candidatos al Congreso de la República, de esta propuesta que esperamos someter al debate público, para que sea nutrida, ampliada, y considerada como una de las agendas de transición democrática que requiere Colombia para la garantía de un derecho fundamental como la salud y el cuidado de la vida.

# Decálogo por un cambio estructural del sistema de seguridad social en salud

La Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008, por una Reforma Estructural del Sistema de Salud, es un organismo técnico y representativo de diversas organizaciones sociales, gremiales, sindicales, académicas y científicas de la sociedad civil, de médicos, profesionales y demás trabajadores de la salud, pacientes, estudiantes y diversos sectores de la población, que participó con ellas en el diseño, discusión, trámite y aprobación de la Ley Estatutaria de Salud (LES) 1751 de 2015, la cual sentenció que en Colombia la salud es un derecho constitucional fundamental autónomo y humano. Desde entonces, a partir del articulado del proyecto de ley construido por la Alianza Nacional por un Nuevo Modelo de Salud, ANSA, del cual hizo parte la Comisión, se ha venido trabajando desde hace tres años en la redacción de un nuevo proyecto de ley alternativo para de-

sarrollar y reglamentar la LES, que ha sido desvirtuada por los gobiernos mediante decretos, resoluciones y otras normas, hasta el fallido intento de reformar el actual sistema de salud con el proyecto de ley 010 del Senado y 425 de la Cámara de Representantes. Este, finalmente, fue archivado en medio de la crisis de la salud y del Paro Nacional, en época preelectoral, por la presión de diversas organizaciones de la sociedad civil, del sector salud y por la ciudadanía que se ha movilizó para protestar desde el 28 de abril del 2021.

El presente documento es el Decálogo que contiene las bases de una Reforma Estructural al Sistema de Salud, en desarrollo de la LES 1751/2015, elaborado por la Comisión y diversas organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de generar un debate público. Mas adelante se presentará a la sociedad colombiana el primer



borrador del articulado del proyecto de ley para que sea discutido ampliamente como un aporte a la construcción de una de las reformas más

importantes que requiere Colombia en materia de derechos humanos, sociales, económicos y culturales, en el contexto de una transición política y demo-

crática que reclama cambios profundos para garantizar los derechos fundamentales, encabezados por el derecho a la vida como valor supremo.

## Generalidades del Nuevo Sistema de Salud y Seguridad Social

- Será un sistema público, descentralizado, con atención de los servicios de salud a cargo de entidades públicas, mixtas y privadas.
- En el nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud no existirá la intermediación ni la administración privada del sistema, que es prohibida por la LES.
- El nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud estará cimentado sobre una fuerte Estrategia de Atención Primaria Integral en Salud (Artículo 12, LES), con acceso universal, igualitario, no asociado a la capacidad de pago, puesto que los derechos fundamentales no están subordinados a una afiliación y solo se requiere ser residente o estar transitando en el territorio nacional para disfrutar el goce efectivo del derecho a la salud.
- La organización del nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud estará basada en las Redes Integrales de Servicios de Salud (Art 13, LES), un Sistema Nacional de Referencia y Contrarreferencia, organizado en y por los Territorios de Salud con el apoyo de unidades técnico-administrativas, que garanticen la continuidad, integralidad, oportunidad y eficiencia de la atención en salud (Art. 4, Art.13, Art. 8, Sentencia C-313 de 2014 de la Corte Constitucional).
- El nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud estará orientado no solamente a la prestación integral de servicios (Art 8, LES), sino también al control de los riesgos de la salud y la gestión de los determinantes sociales de la salud en el marco de una política pública transectorial (LES Artículo 9).
- El nuevo Sistema garantizará a los trabajadores de la salud el disfrute de condiciones laborales justas, dignas y estables, y respetará sus derechos adquiridos (Artículo18-LES).
- La Política de formación, capacitación y actualización del Recurso Humano es una obligación permanente, garantizada por el Nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud.
- Para financiar el nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud todos ponen; la administración de los dineros será descentralizada mediante un manejo técnico y transparente de los recursos
- El Nuevo Sistema Seguridad Social en Salud contará con un Sistema Único de Información en Salud con alta tecnología de última generación, transparente y de carácter público; permanecerá disponible en línea y tiempo real.
- El Nuevo Sistema elaborará la Política Farmacéutica y de Evaluación de Tecnologías e Innovaciones en Salud (medicamentos, dispositivos médicos y demás insumos), que actualizará bienalmente.

## 1 Determinantes Sociales de la Salud

Los determinantes sociales de la salud están contenidos en la Carta Internacional de Derechos y, según expresa la Observación 14 de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) del año 2000, de la ONU, «**esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud**». «El derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud.» Así mismo, el artículo 12 establece el derecho de los pueblos «al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental»; el compromiso a tomar las «medidas que deberán adoptar los Estados Parte a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho», y que la salud depende no solo de factores biológicos sino también socioeconómicos, que permitan a las personas y comunidades vivir en un ambiente sano que los pueda llevar a una vida sana; entre ellos se encuentran:

1. Acceso a agua potable limpia y a condiciones sanitarias adecuadas
2. Disponibilidad de alimentos sanos para una buena y adecuada nutrición (seguridad alimentaria)

3. Derecho a vivienda digna, energía eléctrica y disposición de excretas
4. Condiciones de trabajo dignas, seguras y sanas
5. Medio ambiente sano
6. Acceso al transporte
7. Acceso a la educación y recreación
8. Condiciones de vida digna
9. No discriminación de ningún tipo
10. Paz (Violencia o Conflicto armado)
11. Acceso a la información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.
12. Participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.
13. Diferencias y enfoques basadas en la perspectiva de género
14. Distribución de los recursos (Distribución social de la riqueza)

En consecuencia, el Sistema Nacional Seguridad Social en Salud contará con una Comisión Intersectorial nacional y territorial, de carácter vinculante, que:

- a. Estudie dónde y cómo inciden los determinantes sociales de la salud en las comunidades y los individuos
- b. Incluya metas y acciones específicas en las políticas públicas nacionales y locales, conforme a los establecido

en la Observación General 14 del año 2000, la Sentencia C-313 de 2014 y el artículo 9 de la ley estatutaria de salud que afecten positivamente estos determinantes para avanzar en el mejoramiento de la salud de la población.

## 2. Gobierno del Nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud por parte del Estado; Rectoría del mismo por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (Art 20 LES, Política Pública de Salud)

El Estado colombiano ejerce el gobierno del Nuevo Sistema Seguridad Social en Salud a través del Ministerio de Salud y Protección Social. La rectoría del sistema de salud la ejerce el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que estará conformado por el ministro de Salud y Protección Social, el ministro de Hacienda y por representantes de otros entes descentralizados y organizaciones representativas de la sociedad civil; será el encargado de definir las políticas públicas de salud y se constituye como Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

El mapa sanitario del país estará conformado por Territorios Saludables establecidos conforme a las características epidemiológicas, sociodemográficas,

económicas, geográficas y de servicios públicos de cada región colombiana, que constituirá sus propios entes rectores territoriales. Esto supone que un Territorio Saludable puede estar compuesto por segmentos de divisiones político-administrativas distintas que comparten, esencialmente, características epidemiológicas, culturales, geográficas, cercanía entre sí y lejanía de sus centros administrativos departamentales (Ejemplo: Girardot, Ricaurte, Flandes, Melgar, donde confluyen Cundinamarca y Tolima; Cravo Norte, Mochuelo, La Culebra, donde confluyen Arauca, Casanare y Vichada).

En ese sentido, cada Territorio Saludable tendrá un ente rector (Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud) para lo cual contará con una alianza participativa y operativa de los entes departamentales, distritales y municipales de salud, más las organizaciones de la sociedad civil presentes en el territorio. Esto redundará en un nuevo concepto de lo público, que no está referido a la estatización de la rectoría y administración del sistema, sino que se entiende lo público como el espacio donde se expresan y se resuelven las necesidades de la sociedad, en el Estado Social de Derecho que es Colombia, según el Artículo 1 de la Constitución de 1991. Con este diseño se evita la cooptación privada de las instituciones estatales como expresión de intereses clientelares o particulares, y se supera el equívoco que

introdujo la ley 100 de 1993 al plantear que las instituciones privadas podrían manejar de manera proba y transparente los recursos públicos de la salud y gestionar mejor la salud pública, postulado que resultó ser falso.

La dirección y administración del sistema estará a cargo de unidades técnico-administrativas dependientes de los Territorios Saludables en los niveles departamental, distrital y municipal, y del Ministerio de Salud y Protección social a nivel nacional.

### **3. Dignidad de los Médicos, Profesionales y Trabajadores de la Salud: Garantías Laborales Justas, Dignas y Estables (Artículo 18-LES)**

El régimen y la política laboral del recurso humano en salud se conformará de acuerdo con el establecimiento de una metodología de requerimientos de cantidad, perfiles y organización, acorde a las características del sistema de salud y a las necesidades de salud de la población, constituyéndose en un régimen especial en el sector público, privado y mixto; esto significa un contrato laboral estable, digno y decente, la recuperación de las plantas laborales en las entidades públicas, conforme a lo establecido en el artículo 18 de la Ley Estatutaria de Salud.

La Política Laboral del Recurso Humano en Salud promoverá y

articulará el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la salud en condiciones adecuadas de desempeño, gestión y desarrollo de sus trabajadores; se verán reflejadas en políticas institucionales de largo plazo que permitan garantizar la calidad de los servicios de salud y el desarrollo integral de los trabajadores como eje fundamental del sistema de salud.

El Recurso Humano en Salud es la comunidad de trabajadores del Sistema Nacional Seguridad Social en Salud, constituida por personas idóneas y portadoras de conocimientos de diferentes disciplinas de las ciencias de la salud, que en el conjunto de sus diversas actividades laborales participan tanto en los procesos de promoción de la salud como de prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, readaptación y paliación de las enfermedades, así como en la actividad formativa, educativa, de actualización de los trabajadores de la salud y de investigación científica y técnica para garantizar a la población el goce de su derecho fundamental a la salud.

Se garantiza el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores de la salud en cumplimiento de las directrices de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el marco de la política pública de trabajo digno y decente y, así mismo, la autonomía profesional y la dignidad de los trabajadores de la salud.

#### 4. La Política de Formación, Capacitación y Actualización del Recurso Humano en Salud

Tanto en el nivel nacional como en el de Territorios Saludables, cada organismo rector correspondiente y las instituciones del sistema competentes para tal efecto, planearán y diseñarán los programas de educación y prácticas que lleven a cabo la formación, capacitación y actualización permanente, así como la estrategia de ubicación del Recurso Humano en salud en todo el país, fundamentados en estudios válidos que respondan a las necesidades de salud de la población, respetando la autonomía universitaria y profesional a la vez que, con las instancias estatales pertinentes, vigilen el cumplimiento de su autorregulación (Art 17, LES).

Las instituciones públicas, privadas y mixtas del sistema, destinarán y garantizarán los recursos y el tiempo de trabajo utilizado en la actualización y educación continua de los trabajadores de la salud. Esta actividad permanente del Sistema de Salud será llevada a cabo con financiación pública proveniente de los dineros que para tal efecto deben presupuestar las Instituciones que hacen parte de las redes integrales para la prestación de servicios de salud y preservará la autonomía e independencia intelectual y moral las profesiones, las distintas disciplinas y de los trabajadores

de la salud. Los Ministerios de Salud y Educación establecerán reglas claras, precisas y rigurosas para la convalidación de títulos extranjeros y se dará cumplimiento a la Ley de Residencias Médicas (Ley 1917 de 2018), con implementación efectiva de la regulación de matrículas.

#### 5. Financiación del Sistema de Salud

##### Todos ponen

En el mismo lugar donde se genera la riqueza (los excedentes económicos) deben recaudarse los recursos necesarios para asegurar el bienestar de la población, en especial los destinados a garantizar la salud y la seguridad social. La financiación de la salud y la seguridad social debe ser tripartita, como se estableció internacionalmente, desde su origen, en los Estados de bienestar.

Todas las empresas, trabajadores, independientes y rentistas de capital deben aportar sin excepción a fondos parafiscales; las empresas en proporción a los contratos realizados por trabajos o servicios personales, y los trabajadores, cuentapropistas y rentistas en proporción a su ingreso. Todo contrato o pago de trabajo, sin importar la forma jurídica, debe incluir aportes a la seguridad social que, en caso de no realizarse, generarán una deuda exigible con la seguridad social y se constituirá en una obligación fiscal que generará cobro coactivo.

Los recursos destinados a la salud y la seguridad social en salud respetarán la descentralización político-administrativa del país, establecida en la Constitución de 1991.

El Estado podrá subsidiar temporalmente las obligaciones de aportes para salud de microempresas y de cuentapropistas, cuando su renta presuntiva sea inferior a la línea de pobreza monetaria de una familia promedio. En ningún caso, el no pago o el atraso en las obligaciones con la seguridad social de empresas, trabajadores, cuentapropistas o rentistas se constituirán en barrera para el acceso a los servicios de salud en el territorio nacional.

##### Descentralización

Los recursos destinados a la salud y la seguridad social en salud respetarán la descentralización político-administrativa del país, establecida en la Constitución de 1991. Por ello, y por la necesidad de fijar competencias y responsabilidades de los servicios de salud y del manejo de los recursos, se establecerán varios niveles de financiamiento que descentralicen efectivamente rentas y gastos.

Los municipios y distritos recibirán efectivamente los recursos de participaciones de los Ingresos Corrientes de la Nación

(ICN) que determinó la Constitución del 91 para la salud de sus habitantes y ubicarán estos recursos en un Fondo de Salud Municipal, junto con los recursos propios, con destinación específica a financiar directamente las instituciones encargadas de la atención básica en salud de sus habitantes y los servicios de promoción de la salud, control de los factores de riesgo y las acciones sobre los determinantes sociales, integradas como un servicio público, con participación social, dirigido a lograr una mejoría constante en los indicadores de salud y calidad de vida de la población.

Los departamentos y distritos dispondrán de: 1. un Fondo Departamental o Distrital de Seguridad Social en Salud, que integrará las rentas cedidas; 2. del recaudo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y 3. de otros recursos propios. Estos recursos serán para planear, organizar, dirigir y adecuar las instituciones hospitalarias públicas, mediante presupuestos de funcionamiento e inversión orientados a garantizar la suficiencia de la oferta de servicios de mediana y alta complejidad en el territorio, incluida la red de urgencias, y para desarrollar los servicios de transporte de pacientes; todo en busca de optimizar la capacidad de respuesta territorial a las necesidades de atención de la población. Los departamentos y distritos deberán asignar un 2% de su presupuesto para la formación y cualificación de los trabajadores de la salud.

Se organizará un nivel regional, que integrará grupos de departamentos y distritos bajo un «territorio de salud», que contará con un Fondo Regional de Seguridad Social en Salud, al que ingresarán todos los aportes de seguridad social de salud de empresas, trabajadores, independientes y rentistas de capital del territorio y que integrará los recursos destinados a salud de las Cajas de Compensación. Los Fondos Regionales de Seguridad Social en Salud financiarán hospitales públicos y pagarán los servicios prestados por los privados que se integren a la red de servicios del territorio, por mecanismos de reconocimiento de servicios prestados de mediana y alta complejidad, a las tarifas únicas y obligatorias de prestación de servicios que fije el Gobierno Nacional.

El nivel nacional manejará un Fondo Nacional de Compensación que se financiará con un 10% del recaudo de los Fondos Regionales de Seguridad Social en Salud. El Fondo Nacional de Compensación incluirá un sub-Fondo o seguro para apoyar a los territorios en situaciones de catástrofes, eventos catastróficos y desastres. También constituirá un sub-Fondo para garantizar el tratamiento de enfermedades raras de pacientes de todos los territorios en entidades especializadas, con recursos del presupuesto general.



### Manejo técnico y transparencia en los recursos

Para garantizar el manejo técnico de los recursos correspondientes a los fondos de salud y seguridad social, en todos los niveles de financiamiento del Sistema, se constituirán Unidades de Planificación y Evaluación que asesorarán la formulación de

los planes anuales y evaluarán el cumplimiento de las metas. Estas unidades rendirán informes trimestrales a las respectivas autoridades y a los organismos de control, al tiempo que garantizarán el acceso público y abierto a toda la información disponible. Se propenderá por que exista un control ciudadano mediante veedurías con conceptos vinculantes.

## 6. Red de Hospitales Públicos

Existirá una política de fortalecimiento prioritario de la red pública de servicios de salud en todos los niveles, priorizando la Atención Primaria Integral en Salud (APIS) con capacidad resolutive suficiente; los Hospitales Universitarios jugarán su papel como centros de conocimiento y referencia de pensamiento, de formación profesional, investigación e innovación en beneficio de la salud de la población, y como propulsores de los sistemas de información y comunicación requeridos por el Sistema de Salud en particular y el país en general, bajo los principios de rentabilidad social y subsidio a la oferta (Ley estatutaria, Art 24), en el contexto de las redes integrales de servicios de salud (Art 13, LES), para lo que se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud coordinarán la conformación

## Existirá una política de fortalecimiento prioritario de la red pública de servicios de salud en todos los niveles, priorizando la Atención Primaria Integral en Salud (APIS) con capacidad resolutive suficiente.

de las Redes Integradas e integrales de Servicios de Salud (RISS), basadas en un modelo de cooperación superando el concepto de competencia que ha primado hasta ahora.

- En el nivel nacional y territorial el Estado privilegiará y financiará la política pública de fortalecimiento de los hospitales públicos, garantizando los recursos para su adecuado funcionamiento, con suficientes instrumentos que incentiven el trabajo en RISS, con énfasis en las áreas rurales y dispersas del territorio nacional.
- Se generará un componente de habilitación que favorezca la capacidad resolutive de los primeros y segundos niveles de atención para el trabajo en redes integrales en torno a las necesidades de salud de la población, con criterios de calidad y rentabilidad social.
- Las RISS funcionarán esencial y principalmente con los Equipos de Salud, y según las limitaciones reales de cada Territorio adoptarán las modalidades de telesalud

y atención domiciliaria con el objetivo de mejorar permanentemente la cobertura, la coordinación asistencial, la continuidad y la integralidad en el cuidado de la población.

## 7. Sistema Público de Información en Salud

Desarrollo de un sistema de información único, público, transparente, disponible en línea, que usando los últimos recursos tecnológicos de Big Data, Procesamiento Digital de Imágenes, cadena de bloques y demás recursos para Inteligencia Artificial, permita recuperar el máximo de información económica, clínica, científica, tecnológica, técnica y administrativa, desde los orígenes del sistema de salud vigente, para preservar recursos económicos y epidemiológicos, así como tener los elementos empíricos oportunos para la toma de decisiones en política pública, y que en sí mismo sea un instrumento de soporte a la justicia para sancionar la corrupción y evitarla en el sector salud (Art 17, LES).

El Sistema incluirá los datos necesarios para garantizar la información sobre componentes individuales, demográficos, determinantes de salud, genéticos y clínicos, que incluyen diagnósticos con sus ayudas y resultados, procesos de intervención terapéutica, rehabilitadora y de paliación, incluyendo administrativos

y contables. Un elemento constitutivo de este sistema será la historia clínica única. Todo esto, garantizando el derecho fundamental constitucional a la intimidad y a la privacidad de cada persona.

## 8. Política Farmacéutica e Innovaciones Tecnológicas en Salud (Artículo 23 LES)

En relación con medicamentos, dispositivos médicos y demás tecnologías de la salud:

- Creará un organismo independiente de evaluación periódica científico-técnica y económica a todas las tecnologías de salud, para poder aceptarlas.
- El sistema de salud velará por la seguridad de las personas sujetas a tratamientos médicos, quirúrgicos, de rehabilitación y de paliación, y financiará los medicamentos y demás tecnologías existentes, con utilidad y seguridad demostradas mediante rigurosos estudios científicos independientes, requeridos para la atención integral en salud (Art 15, LES).
- Desarrollará y actualizará continuamente la política farmacéutica basada en el concepto de medicamentos esenciales (componente de la atención primaria) y en la utilización exclusiva de las denominaciones comunes internacionales.

- Desde el ejercicio de la Autonomía Profesional, las organizaciones científicas, académicas y gremiales de las distintas profesiones y disciplinas de la salud desarrollarán mecanismos de autorregulación para la prescripción de medicamentos y tecnologías de salud, conforme lo establecido en el artículo 16 de la ley estatutaria que establece: «Los conflictos o discrepancias en diagnósticos y/o alternativas terapéuticas generadas a partir de la atención, serán dirimidos por las juntas médicas de los prestadores de servicios de salud o por las juntas médicas de la red de prestadores de servicios de salud, utilizando criterios de razonabilidad científica, de acuerdo con el procedimiento que determine la ley.»
- Habrá sistematización total de atenciones, prescripciones y transacciones del sistema de salud con portabilidad de historias clínicas, conectividad universal y acceso público al microdato.
- Se desarrollarán mecanismos evaluadores de pertinencia y resultados en salud.
- Se creará un sistema público de producción y participación en cadenas de suministro, con énfasis en transferencia de tecnología y soberanía nacional.

## 9. Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control

La **Supersalud** será una instancia autónoma e independiente, con presupuesto propio, con presencia y funcionamiento en todo el territorio nacional, como máximo órgano de inspección, vigilancia y control del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, cuya misión y función es garantizar a la población residente en Colombia el pleno disfrute del Derecho Fundamental a la Salud velando por que se cumpla lo establecido en el Artículo 5° de la LES. La **Supersalud** responderá por su gestión ante el Estado colombiano en las instancias competentes como son el Ministerio de Salud y Seguridad Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y los Consejos Territoriales de Seguridad Social y Salud.

## 10. Derogatoria de toda normatividad contraria a la Ley Estatutaria de Salud

Esto implica la derogatoria de carácter permanente de todas las normas adoptadas por los planes de desarrollo en relación con el Sector Salud, la derogatoria del libro 1 de la ley 100/93 y de sus normas modificatorias, así como de toda la regulación orientada al aseguramiento comercial y los Decretos, Resoluciones sobre Afiliación, listados de Exclusiones y demás norma-

tividad emanada del Ministerio de Salud y Protección Social y demás instancias del poder Ejecutivo y legislativo que le sean contrarias a la ley estatutaria 1751 de 2015 y a la ley que desarrolle este decálogo.

La presente Ley derogará toda la normatividad que afecte el carácter público y la destinación específica de los recursos de la salud, que conforme a lo interpretado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia: «...no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente», lo cual significa que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con garantizar el derecho a la salud de las personas.

Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008, Por Una Reforma Estructural al Sistema de Salud

Federación Médica Colombiana (FMC)

Asociación Médica Sindical Nacional (ASMEDAS Nacional)

Asociación Nacional de Internos y Residentes (ANIR)

Asociación Colombiana Médica Estudiantil (ACOME)

Médicos Unidos de Colombia (MUC)

Asociación Sindical Médica de Antioquia

Corporación Latinoamericana Sur



# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## PROYECTO DE LEY:

«Por la cual se desarrolla el Sistema de Salud, definido por la ley Estatutaria y se establecen normas para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los habitantes residentes en el país».

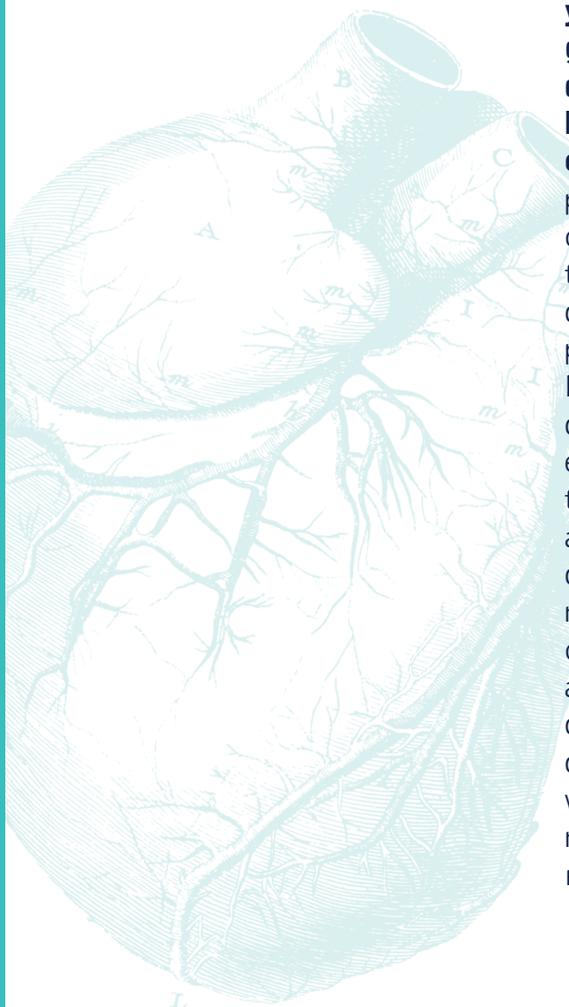
# BASES PARA UNA PROPUESTA DE REFORMA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA

# Introducción

La presente exposición de motivos al Proyecto de Ley «**Por la cual se desarrolla el Sistema de Salud, definido por la ley Estatutaria y se establecen normas para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los habitantes residentes en el país**», tiene como punto de partida la propuesta de política pública para la reforma integral y estructural al sistema de salud en Colombia elaborada por la sociedad civil y dirigida a los candidatos a la Presidencia de la República en los comicios electorales del año 2018. Frente a dicha propuesta se hizo una actualización del diagnóstico del sistema de salud que se ha mantenido vigente en sus condiciones estructurales en estos 4 años, y cuya fragilidad ha quedado develada por la pandemia de Covid-19 generada por el virus SARS-CoV-2, cuyo manejo en Colombia no ha tenido resultados positivos, entre otros

motivos por la elevada tasa de mortalidad observadas desde su mismo inicio hasta la presente, ante la falta de asertividad en el direccionamiento del manejo de la pandemia y la inadecuada respuesta del sistema.

En ese contexto, se muestran algunos resultados de la pandemia de Covid-19 en Colombia, que da cuenta de las dificultades del sistema para evitar mortalidades en el contexto de la pandemia, la presentación de unos antecedentes históricos de la salud en Colombia, un diagnóstico del mismo en donde se revisa el aseguramiento, la prestación de servicios, el recurso humano, los determinantes sociales de la salud, los resultados en salud, y al final se presenta un decálogo que sintetiza la propuesta de reforma estructural del sistema de salud que se consigna en un articulado alternativo de proyecto de ley ordinaria que se ha venido trabajando desde la **Comisión de Seguimiento de la**



## **Sentencia T-760, Por una Reforma Estructural del Sistema de Salud,**

que como instancia consultiva y asesora de ese alto tribunal de la justicia en este país, es un organismo técnico y representativo de la sociedad civil, en donde convergen diversas organizaciones médicas, de pacientes, profesionales de la salud, académicas y científicas. Así las cosas, esta propuesta alternativa tiene como objetivo plantear la reglamentación de la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015), mediante la cual se definió el ámbito del derecho fundamental a la salud y se declaró la salud como derecho humano fundamental autónomo.

## **La pandemia y la crisis del sistema de salud en Colombia**

La pandemia de Covid-19 desnudó un conjunto de fragilidades estructurales del sistema de salud en Colombia que se ha traducido en la pobre respuesta y mal manejo de la misma, identificado en los diversos estudios comparativos realizado por organismos científicos. En septiembre de 2020, la prestigiosa revista médica británica *The Lancet*<sup>1</sup> publicó una comparación entre 91 países, en el que Colombia para agosto de

1. *The Lancet*, The Lancet COVID-19 Commissioners, Task Force Chairs, and Commission Secretariat, VOLUME 396, ISSUE 10257, P1102-1124, OCTOBER 10, 2020 *Lancet COVID-19 Commission Statement on the occasion of the 75th session of the UN General Assembly - The Lancet*, visitado el 24 de mayo de 2021.

2020 quedó entre los países categorizados en rojo. Al medir el número de nuevos casos por día por millón de habitantes, como una de las variables de transmisibilidad, Colombia quedó entre los tres países con más alta transmisibilidad, lo que connotaba un fracaso en la política de pruebas realizadas, y la necesidad de replantear la política pública del PRASS (Prueba, Rastreo y Aislamiento Selectivo) que había adoptado el Ministerio de Salud y Protección Social para enfrentar la pandemia.

En un estudio posterior, publicado por Blumberg<sup>2</sup> con datos del 23 de noviembre de 2020, Colombia aparece como el 11avo país con peores resultados en la evaluación conforme a las variables de crecimiento de casos del virus, capacidad de realización de pruebas y número de vacunas acordadas y negociadas hasta ese momento. Posteriormente se presentó el resultado del ranking desarrollado por el Instituto Lowy de Sydney<sup>3</sup> que tuvo como objetivo establecer cuáles países gestionaron mejor o no la pandemia, en donde Co-

2. Rachel Chang, Jinshan Hong y Kevin Varley. 24 de noviembre de 2020. Los mejores y peores lugares para estar en la era del covid, Portal BLOOMBERG, (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-24/los-mejores-y-peores-lugares-para-estar-en-la-era-del-covid-khwlaifq>).

3. INSTITUTO LOWY, 13 de marzo de 2021, Índice de rendimiento de Covid. DECONSTRUYENDO LAS RESPUESTAS A UNA PANDEMIA (<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>)

lombia ocupa el puesto número 100 entre 101 países valorados, con datos disponibles en el mundo hasta el 13 de marzo de 2021; en dicho análisis, Colombia solo fue superado por México en el peor escaño del manejo de la pandemia.

A lo anterior se le suma que Colombia llegó a tener una de las mortalidades más altas del mundo por millón y cien mil habitantes, al mismo tiempo que tenía una de las tasas de vacunación contra el coronavirus SAR-CoV-2 más bajas y lentas del mundo, conforme lo establece el «Our World in Data»<sup>4</sup> (en español, «Nuestro mundo en datos»), que es una publicación en-línea desarrollada por la Universidad de Oxford y que presenta datos y resultados empíricos que muestran el cambio en las condiciones de vida en todo mundo, y en este caso, lo que ocurre día a día con la pandemia de Covid-19. En dicha publicación se registra que la tasa de vacunación mejoró en el mes de junio de 2021 cuando se alcanzó el máximo nivel de vacunación, superando las 400 mil inoculaciones al día. No obstante, frente a las alarmantes cifras de mortalidad la pregunta es si estos niveles de vacunación de hubieran podido lograr antes, dado que al 7 de julio de 2021 se habían recibido

4. Portal desarrollado por la Universidad de Oxford, Explorador de datos COVID-19, Coronavirus (COVID-19) Vaccinations - Statistics and Research - Our World in Data (<https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>)

En un estudio posterior, publicado por Blumberg con datos del 23 de noviembre de 2020, Colombia aparece como el 11avo país con peores resultados en la evaluación conforme a las variables de crecimiento de casos del virus, capacidad de realización de pruebas y número de vacunas acordadas y negociadas hasta ese momento.

26,3 millones de dosis y sólo se habían aplicado 19, 3 millones, situación que fue sostenida desde marzo en donde se mantenían aproximadamente 5 millones de dosis en neveras<sup>5</sup>.

Las preguntas o los interrogantes que genera este comportamiento es si se hubiera alcanzado antes las tasas de vacunación requeridas, ¿cuántas vidas se hubieran salvado?, ¿qué impacto hubiera tenido esto en las altas mortalidades del pico de mayo y junio de 2021 que alcanzaron hasta los 600 fallecimientos diarios? La gran cantidad de vacunas en neveras y dejadas de aplicar lo que evidencia es que el cuello de botella de la

5. Mariño N y Hernández L. (8 de julio de 2021) En Colombia alcanzamos el ritmo requerido de vacunación. ¿Cómo mantenerlo? | EL ESPECTADOR (<https://www.elspectador.com/salud/en-colombia-alcanzamos-el-ritmo-requerido-de-vacunacion-como-mantenerlo/>)

vacunación no fue la disponibilidad de vacunas, sino la falta de capacidad logística del sistema para colocarlas de manera oportuna, algunos factores que influyeron fueron los vacíos del sistema de información para la identificación de los ciudadanos priorizados, la otra es mantener la lógica de la intermediación de las EPS para la implementación de este proceso. Lo que quedó demostrado es que no era necesario este intermediario, la decisión tardía de la autoridad sanitaria, de que la vacunación se realizara de manera directa sin agendamiento, demostró que fue un error insistir en la intermediación de este proceso mediante agendamientos confusos y burocratización de esta acción sanitaria.

De sostener el ritmo de 400.000 inoculaciones diarias, podría lograrse la inmunidad de rebaño requerida en el año 2021, a decir del Gobierno, pero ello dependerá de que se mantenga la disponibilidad de dosis de vacunas, dado que al mes de agosto del 2021 no se conoce de manera pública los contratos del estado colombiano con las transnacionales farmacéuticas que permitan establecer un proyectar un cronograma cierto de vacunación. Sin embargo, el comportamiento actual del virus en el mundo y su capacidad de producir variantes más contagiosas, como la Delta, hacen suponer a los expertos internacionales que se requerirá una cobertura útil de vacunación superior al 95% de la población,

y que adicionalmente se necesiten refuerzos de la vacunación inicial, sino una inmunización anual permanente, como en el caso de la influenza.

El cuestionado manejo de la pandemia y los resultados antes citados, dan cuenta de la urgente e inaplazable necesidad de reevaluar el modelo de salud vigente, que hizo aguas frente a una crisis sanitaria, que si bien rebasó todos los sistemas de salud en el mundo, en el caso colombiano su impacto fue y sigue siendo significativamente superior a la de diversos países.

## 1. Antecedentes históricos del modelo de salud

El modelo de aseguramiento comercial instaurado por la ley 100 de 1993 tuvo como características centrales, la entrega de la administración y gestión del riesgo en salud y financiero del Sistema de Salud a las Intermediarias EPS, la delegación sobre la asignación del gasto en salud, herramienta fundamental del Estado para orientar la política de salud de los países, a empresas intermediarias financieras, bajo el calificativo de «aseguradores», con el incentivo de contener costos para incrementar su ganancias a costa del sufrimiento de la población; asimismo, se entregó la planificación de los servicios de salud al mercado, lo que motiva a que se cierren servicios

no rentables financieramente, como los de atención materno infantil, mientras se multiplican otros que generen rentabilidad, como ayudas diagnósticas, UCIs de adultos, entre otros. Con esto no se están cubriendo las 13 necesidades en salud de los colombianos sino que se despilfarran recursos y se garantizan lucros exorbitantes en la cadena de prestación de servicios (Empresas Promotoras de Salud).

Cabe anotar que la delegación del manejo de los recursos públicos de la salud a las EPS no pasó por una exigencia por parte del Estado de alguna inversión del sector privado para entrar a hacer parte de estas, pues el capital de estas empresas se conformó en su mayoría, con el dinero público proveniente de las Unidades de Pago por Capitación UPC, en el marco de unas regulaciones ambiguas, durante sucesivos gobiernos, entre el manejo diferencial de los recursos propios de las EPS y los recursos públicos de la salud con destinación específica. Por otra parte, la estrategia de privatización, junto con la débil capacidad regulatoria, durante el proceso de implementación del modelo de aseguramiento instaurado, conllevó a una sui-géneris privatización de los servicios de salud a conveniencia de las EPS, plenas de poder económico, donde se atrapó al regulador con tres mecanismos: puerta giratoria, cooptación de funcionarios responsables de la regulación y control de la información para la toma de decisiones.

Es de público conocimiento que las EPS cooptaron funcionarios del Estado, responsables de la regulación, control o definición de la política pública de salud. Uno de los casos conocidos que demuestra esta situación fue la del ex congresista Holger Horacio Díaz, quien fue sancionado por la sala plena del Consejo de Estado, al demostrársele que recibió recursos por parte de Carlos Gustavo Palacino, el entonces presidente de Saludcoop, para condicionar el articulado de una reforma a la salud (Semana, 2017). También es conocido el caso del ex Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre, quien antes de ingresar a la fiscalía, prestó asesoría jurídica a Saludcoop. Al asumir el cargo en el ente de control no declaró conflictos de intereses para asumir las investigaciones penales derivados de la sanción fiscal establecida a esta entidad por la Contraloría General de la República en 2011.

También es de público conocimiento que funcionarios de las EPS transitaron hacia cargos directivos, e incluso ministeriales, tomaron parte de los organismos reguladores como el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, y se les permitió por norma influir en los nombramientos de los miembros de la CRES, así como fue de dominio público que asesores pagados por las EPS participaron en la redacción de normatividad importante, como la declaratoria de Emergencia

Social en el año 2009, afortunadamente frenada por los colombianos y la Corte Constitucional.

Por último, es sabido que la información para decidir el incremento anual de la Unidad de Pago por Capitación (Monto per cápita que gira el estado a las EPS por cada afiliado al año) se ha basado durante todo el funcionamiento del Sistema, en la información presentada a su acomodo por las EPS. Para las EPS no hubo claridad sobre la destinación de recursos públicos de la salud, si los dineros públicos que ingresaban a las EPS hacían o no parte del patrimonio de las mismas, o si este tipo de aseguradoras operaban en el marco normativo del aseguramiento comercial o la seguridad social.

Lo anterior en contravía de jurisprudencia como la que dice: «(...) En consecuencia, las Entidades nacionales o territoriales que participen en el proceso de gestión de estos recursos no pueden confundirlos con los propios y deben acelerar su entrega a sus destinatarios. Ni mucho menos las EPS pueden considerar esos recursos parafiscales como parte de su patrimonio (...)» Sentencia SU 480 de 1997.

La norma al respecto se tornó ambigua al desconocer la jurisprudencia citada, situación que develó posteriormente la Contraloría General del momento, Sandra Morelli, al demostrar

el desvío del erario por parte de Saludcoop EPS, con fines distintos a la destinación específica de la salud, como en financiación de torneos, canchas de golf, construcciones y negocios transnacionales de otra índole.

Es así, como en 2014 la Contraloría General de la República dictó el fallo de responsabilidad fiscal de la CGR 001890 del 13 de noviembre de 2013, por 1.4 billones de pesos \$1.421.174.298.105,40. Esta situación llevó a la intervención de Saludcoop, su posterior liquidación, el traspaso de los casi cinco millones de usuarios a Cafesalud, y la posterior venta de esta última empresa a lo que hoy se denomina Medimás. A la fecha no es claro la manera como la empresa liquidada responderá por los recursos públicos defraudados. Lo anterior supuso que el modelo de aseguramiento se había instaurado en una completa desregulación, que derivó en una cartelización de las EPS, lo que se hizo evidente en 2011 con la apertura de investigaciones a las EPS afiliadas a ACEMI.

La causa fue el desfalco al Fosyga (Fondo estatal depositario de recursos públicos de la salud) por el recobro con sobrecostos de medicamentos, la cartelización por el establecimiento para negar servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud y la manipulación de la información entregada al Estado. En ese momento se calculaba que la defraudación podría alcanzar los 4 billones de pesos. Esta situación terminó con una san-

ción por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio a 14 EPS asociadas en ACEMI y a la propia agremiación.

Esta ausencia de rectoría también agravó la negación de servicios de salud por parte de las EPS, con el fin de contener costos y apropiarse ilícitamente de los recursos, porque en realidad el mandato de restringir servicios para obtener utilidades está implícito ya en la Ley 100; los resultados se evidencian en la masiva instauración de tutelas por parte de los ciudadanos para conseguir la atención de salud requerida, reiteradamente negada, diferida o burlada. Se calcula que desde el inicio de la ley 100 de 1993 estas superan los tres millones.

En el Informe anual de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del pueblo, 2020)<sup>6</sup>, para el año 2019 se instauraron en Colombia 207.368 acciones de tutela, con un incremento del 5,2% respecto el año anterior, esto significa que para ese año, estas representaron el 85, 32% del total de las tutelas. En ese sentido, conforme a información suministrada por la Superintendencia de Salud a través de la Organización Defensa del Paciente, para el mes de abril de 2020 se presentaron 55.091 PQR, peticiones, quejas

6. Defensoría del Pueblo. Julio 24, 2020, Más de 620.000 tutelas se instauraron en 2019 para proteger derechos fundamentales. (<https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/9441/M%C3%A1s-de-620000-tutelas-se-instauraron-en-2019-para-proteger-derechos-fundamentales-derechos-salud-Defensor%C3%ADa-tutelas.htm>)

y reclamos, un 8.91% más que en el 2019, donde se presentaron 60.000 en el mismo mes, según el informe (Anexo 1). Para el mes de julio del presente año, en vez de mejorar, aumentaron los PQR a 90.158, un 30.9% más, respecto a julio de 2019 donde se presentaron 68.865. En total, para julio de 2020 se presentaron 484.801 peticiones, quejas, reclamos o denuncias, respecto al año anterior que se presentaron 336.539 PQRD para el mismo periodo (Información del Superintendente de Salud en el Diario la Republica, 2020)<sup>7</sup>.

Esto supone que, en un contexto de pandemia, en donde estaba rigiendo un decreto de excepción para enfrentar una crisis sanitaria, en vez de mejorar la atención en salud, esta se deterioró, en tanto, se presentaron 130 mil quejas más que el año anterior. Teniendo en cuenta que la excepcionalidad implicaba un número mayor de demanda sobre el sistema de salud, esto suponía también mayor movilización de recursos del estado para la atención de la misma, se esperaba por lo menos que se mantuviera igual la atención en salud, dado los problemas estructurales del sistema que no se resuelven en un corto plazo, pero esto no fue así, conforme a lo refleja estos datos referenciados.

7. Margarita Coneo Rincón, miércoles, 28 de agosto de 2019, La República, (<https://www.larepublica.co/especiales/especial-salud-agosto-2019/quejas-peticiones-y-reclamos-ante-la-supersalud-aumentaron-245-a-junio-de-2019-2901697>)

Para el primer semestre de 2020, el documento también muestra que se presentaron 750.149 solicitudes de información, para un total de 1.234.950, de PQRD más solicitudes de información ciudadana ante la entidad reguladora para atención en salud.

Hasta julio de 2020, las principales causas de las quejas y peticiones fueron restricción en el acceso a servicios de salud, lo que se traduce en negación de servicios, esto se presentó en un 81.9%, seguido por insatisfacción del usuario con el proceso administrativo, y a la deficiencia en la efectividad de la atención en salud, con un 6.7 y 6.3% respectivamente. Estos datos coinciden con los motivos de presentación de tutelas, presentados por la Defensoría del Pueblo en el año 2019, en el cual la restricción en el acceso a prestación de servicios de salud es el primer motivo de las tutelas en salud.

Del total de PQRD y solicitudes de información, el 14.6% se presentó por falta de oportunidad en la asignación de citas, en un 9.4% por falta de oportunidad en la entrega de medicamentos NO POS, 7.6% falta de oportunidad en la entrega de medicamentos, 4.3% demora en la autorización de medicamentos No Pos. Las 5 EPS del régimen contributivo que más recibieron PQRD y solicitudes, fueron Medimas, Coomeva, Servicio Occidental de Salud, Coosalud y Nueva EPS, en orden de mayor a menor, entre el

régimen subsidiado se encuentran Capital Salud, Confacundi, Medimas, Convida, Ecoopsos. Llama la atención que algunas de estas entidades, también se encuentran referenciadas en el ranking de baja realización de pruebas para Covid19 por número de afiliados que presentado por el Instituto Nacional de Salud para ese período.

Los anteriores datos y la negativa de gobiernos sucesivos para cumplir el mandato de un Plan de Salud igual para todos los colombianos previo a la expedición de la ley estatutaria en salud que acaba con los planes obligatorios de salud, o beneficios, generando un sistema inclusivo en donde «Todo está incluido menos lo excluido», conforme a unos criterios expresados. Esto condujo a que la Corte Constitucional emitiera la Sentencia T-760 de Reforma Estructural del Sistema de Salud en el 2008, en cuya jurisprudencia ratifica el reconocimiento del derecho a la salud como fundamental y autónomo, en los términos que lo había reconocido el sistema de las Naciones Unidas, en especial la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (año 2000). La Sentencia T-760 de 2008 emitió 16 órdenes al Gobierno Nacional para solicitar acciones regulatorias consagradas en la legislación vigente para la garantía del goce efectivo del derecho a la salud y la destinación específica de los recursos públicos. En la valoración que hace la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T760 de 2008

por Una Reforma Estructural del Sistema de Salud de los autos de seguimiento de la sala de salud, el ejecutivo solo ha cumplido una de las 16 órdenes<sup>8</sup>.

8. Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T 760 Por Una Reforma Estructural al Sistema de Salud, agosto de 2016, elaborado por Carlos Lerma Carrillo, a partir de la solicitud elevada por la Corte Constitucional al ejecutivo nacional para que estableciera un sistema de información que dé cuenta del cumplimiento de las ordenes, algunas de las que merecen especial atención que se han incumplido son: «Orden 16: Superación de fallas de regulación. Incumplida, no han superado fallas de regulación. Orden 17: Actualización integral del POS. Incumplida. Orden 18: Periodicidad en la actualización del POS. Se realizó actualización integral en el 2013 por medio de la resolución 5521, en el 2014 se realizó un ajuste mediante resolución 5926 de 2014 y en diciembre de 2015 se actualizó mediante resolución 5592. Orden 19: Informe de Negación de Servicios de Salud. Incumplida. Orden 20: Ranking de las EPS e IPS. Incumplida. Orden 21: Unificación de planes de beneficios para niños y niñas. Incumplida. Orden 22: Unificación gradual y sostenible de los planes de beneficio. Incumplimiento. Orden 24: Sostenibilidad Financiera y Flujo de recursos. Incumplida. Orden 25 Flexibilización de requisitos aplicables a los recobros glosados. No se cuenta con información necesaria para hacer la valoración. Orden 26 Tramite pago de los recobros atrasados a 30 de septiembre de 2008. Cumplido por lo que cesa el seguimiento de esta orden. Orden 27 rediseño del sistema de recobros. Incumplimiento. Orden 29 Cobertura Universal sostenible. Incumplimiento con las consideraciones que la universalización no puede entenderse solo como carnetización o como destinación de recursos para ampliar la afiliación, ello es importante pero la realización de la universalización implica el acceso real a los servicios y tecnologías de salud, y el mejoramiento de los factores que inciden negativamente en los determinantes de la salud. Orden 30 Medición de acciones de tutela. Incumplimiento. Orden 32 Divulgación de la sentencia. No existe suficiente información que le permita valorar al momento actual el cumplimiento de esta orden.16 de la negación de servicios de salud, para hacer la trazabilidad de los mismos y compulsar copias a los órganos de control».

Como un hecho posterior, ante la crisis permanente del sistema de salud, la sociedad civil presentó una iniciativa de ley estatutaria, que dió origen a la ley 1751 de 2015. La Sentencia C-313 de 2014 de la Corte Constitucional reconoció en el orden legislativo la fundamentalidad del derecho y procuró un viraje completo al modelo de aseguramiento vigente hasta el momento, que a la fecha acumula una crisis financiera, de prestación de servicios de salud y humanitaria, que posiciona la salud entre las primeras prioridades y preocupaciones de los colombianos, máxime en un momento de agravamiento por la pandemia.

La ley Estatutaria en Salud 1751 de 2015 declaró la salud como un Derecho Fundamental Autónomo. En el alcance que determinó el legislativo y la modulación de la Corte Constitucional en la sentencia C-313 de 2014, la salud quedó definida como un derecho prestacional de un lado, lo que significa que no debe existir un plan obligatorio de salud ni un plan de beneficios, sino que se tiene que incluir todo lo necesario para la atención, menos lo definido por unos criterios de exclusión, los cuales mantienen la atención, pero no son asumidos financieramente con recursos públicos de la salud, a no ser que sean otorgados por medio de la tutela.

Es decir, se normó un sistema inclusivo, que impone un principio de universalidad, de igualdad en el acceso a servicios de salud,

con garantía de la autonomía profesional, el respeto por el trabajo digno del personal que presta los servicios de salud, la atención inmediata de las urgencias y como parte del derecho se reconocen los determinantes sociales de la salud como los definió la Observación General 14 de la Organización de Naciones Unidas del año 2000. Para garantizar este marco normativo se debe cambiar el modelo de aseguramiento instaurado por la ley 100 de 1993 y reafirmado por sus reformas posteriores, la ley 1122 de 2007 y la ley 1438 de 2011, y el intento de continuar en esta línea mediante el proyecto de ley 010 de Senado de la República y 425 de Cámara de Representantes, que fue archivado en el contexto de las peticiones del paro nacional del 2021.

En este momento, aún no se logra en Colombia la reglamentación y la implementación de la ley estatutaria en salud, debido a que grandes poderes se oponen a las reformas que el pueblo colombiano demanda y han logrado silenciar las propuestas planteadas desde la sociedad civil.

### **Diagnóstico del sistema de aseguramiento instaurado por la ley 100 de 1993**

La promesa de la ley 100 de 1993 fue la garantía progresiva de la cobertura universal de la salud, objetivo que no se ha logrado, como lo señala información oficial del Ministerio de Salud entregada a la Corte

Constitucional en el contexto del seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008 (5), la afiliación en salud para el 2017 era del 94,9%, para el 2019 de 95,2%, en donde el 45,4% y el 45,2% corresponden al régimen contributivo y subsidiado respectivamente. Esto significa que 5% de los colombianos, no tienen carnet de afiliación, esto es aproximadamente 5 millones de ciudadanos. Es importante anotar que el hecho que se esté afiliado al sistema, no quiere decir que se garantice la atención. Dentro de del porcentaje del régimen contributivo, el 5% correspondería a los regímenes especiales.

Los departamentos con menor porcentaje de afiliación son Guaviare con 66.48%, Vaupés 68.93%, San Andrés 73.27, Nariño 77.92% y Caquetá 78.40%, con un promedio para el año 2018 de 94.44%, 2019 de 94.98% y para enero de 2020 de 94.35%.

Pero el mayor problema está en que el derecho de quienes están supuestamente afiliados, está siempre condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos que no suelen estar en manos de los ciudadanos, como tener un trabajo e ingresos estables y lograr que el patrono pague oportunamente al régimen contributivo, o mantener una familia estable y localizada en el régimen subsidiado, normas que no contemplan la gran dinámica poblacional, laboral y social, y las situaciones que se han agravado en el contexto de

la pandemia. Por otra parte, los cierres permanentes de servicios por problemas de contratación, financiación y pagos a los prestadores de servicios de salud, hace que los ciudadanos acaben encontrando barreras continuas de acceso y negaciones permanentes al derecho a la salud, basadas en mil razones burocráticas sentadas en la regulación y que solo favorecen a las EPS.

No obstante, en los departamentos que corresponden a zonas dispersas en el territorio nacional, la cobertura es insuficiente y no garantiza la atención en salud. Los casos más elocuentes documentados corresponden al Chocó en donde el 15 de septiembre de 2014 la Defensoría del Pueblo solicitó intervención a la Sala de Seguimiento de Salud de la Corte Constitucional por la crisis de la salud en el departamento del Chocó, específicamente en el Hospital de segundo nivel San Francisco de Asís, que estaba intervenido por la Superintendencia Nacional de Salud (Auto 314 de 2016, Corte Constitucional). Allí estaba en riesgo la atención en salud de la población por la crisis financiera del hospital y la no autorización por parte de la EPS para cubrir viáticos de traslados necesarios de los pacientes y sus familias.

El otro caso conocido es el de la Guajira, en donde la mortalidad infantil por desnutrición ocasionó la generación de medidas cautelares por parte de

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las cuales fueron prorrogadas en la resolución 3 de 2017 y en donde se le pide al Estado colombiano que proteja la integridad de 9000 mujeres gestantes del pueblo Wayuu, de los municipios de Manaure, Uribía y Riohacha que se encuentran en situación de riesgo por falta de atención médica y con altos niveles de desnutrición por la ausencia de agua y alimentación. Estos son solo dos de los tantos casos que se presentan en las zonas dispersas de Colombia, es decir, en la mitad del territorio del país. Realidad que ha evidenciado los márgenes de inequidad en salud que el modelo de la ley 100 no logró sortear. Es así como según el análisis de Ruiz & Zapata (2015) con base en la Encuesta de Calidad de Vida 2013, hay unas brechas relevantes de la zona rural comparada con la urbana.<sup>2</sup> Al analizar el estado de salud según los grupos poblacionales, las diferencias se acentúan.

En el caso de la población con condición de discapacidad en Colombia, de acuerdo con los datos del DANE<sup>9</sup>, para el 2018 había en Colombia 3.134.036 personas con dificultades para realizar actividades de la vida diaria, de las cuales 1.784.372 (4,07% de la población del país) reportaron tener dificultades de

9. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, Discapacidad (dane.gov.co) (<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/discapacidad>)

**Para 2013, según datos del Ministerio de Salud y Protección Social, la tasa de mortalidad materna entre la población indígena era 6.8 veces mayor que la población general (...)**

mayor severidad, conforme a la escala del Grupo de Washington. El 34,6 % de todas estas personas recibe apoyo de otras personas para realizar sus actividades de la vida diaria.

Para 2013, según datos del Ministerio de Salud y Protección Social, la tasa de mortalidad materna entre la población indígena era 6.8 veces mayor que la población general<sup>10</sup>

10. Ministerio de Salud y Protección Social, Bogotá D.C., enero de 2016, Política de Atención Integral en Salud «Un sistema de salud al servicio de la gente», pág. 13: Cifras del Modelo de Atención Integral en Salud (MIAS) (MSPS, 2016): «12% menor percepción de buena salud (Índice Normalizado de Inequidad Horizontal de 0.04); 4% de menor percepción de prevalencia de enfermedad crónica (IIH: 0.13); 11% de menor uso de condón en la primera relación sexual (IIH:-0.27) 6% mayor prevalencia de baja talla (IIH: - 0.19); 9% menor acceso a tratamiento para la diarrea (IIH: -0.11); 12% menor cobertura de cuatro controles prenatales (IIH:-0.28); 11% menor cobertura de parto institucional (IIH:-0.49); 10% menor acceso a servicios preventivos (IIH:-0.16); 12% menor acceso a servicios odontológicos (IIH:-0.25); 7% menor uso de servicios ambulatorios en caso de problema manifiesto de salud (IIH:- 0.36); 4 días de diferencia en la oportunidad de acceso médicos especialistas (IIH: -0.003)».

Lo anterior contrasta con una reducida diferencia de 2% en cobertura de afiliación a la seguridad social (IIH: 0.2).<sup>19</sup> la colectividad afrocolombiana y esta última dos veces mayor que el promedio marginal. De igual manera, la tasa de mortalidad infantil era 2.6 veces mayor entre los indígenas de la media nacional y 1.3 veces mayor en los afrocolombianos que entre la población nacional (MSPS, 2016).

Estas brechas indican una respuesta inequitativa y no diferenciada del sistema de salud. Estas brechas de atención se mantienen por la última década, es así como la proporción de atenciones según departamento para condiciones perinatales, transmisibles y nutricionales, enfermedades no transmisibles y lesiones, se concentran mayoritariamente en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca, en contraste con zonas dispersas del país como Vaupés, Guainía, San Andrés y Amazonas, que se encuentran en último lugar (ASIS, 2020).

En ese sentido, se presentó un incremento de la mortalidad materna 6,5% en 2019 en comparación con el 2018, principalmente en muertes en el Cesar, La Guajira, Cundinamarca, Tolima (Exposición de motivos PL 010 Senado, 425 Cámara).

Así pues, es una falacia asegurar que el sistema de salud cubre a toda la población colombiana, pues no garantiza el acceso real y equitativo a los

servicios. Tampoco se cuenta con un control eficaz sobre los determinantes sociales y económicos que inciden en el bienestar de la población.

Otro elemento central del modelo de aseguramiento instaurado por la ley 100 de 1993 es el debilitamiento de la red de hospitales públicos, dado que fueron transformados en Empresas Sociales del Estado que debían competir entre sí y con los prestadores privados, en condiciones de inequidad, por la exigencia desigual que tienen los primeros de mantener abiertos servicios no rentables financieramente, como hospitalización, urgencias, atención de partos, entre otros.

## Resultados en Salud

Durante la vigencia del modelo de salud instaurado por la ley 100 de 1993, se han logrado avances importantes que se reflejan en los indicadores de morbi-mortalidad. En ese sentido, las cifras aportadas por el Ministerio de Salud y Protección Social (ASIS, 2020) muestran que entre 2005 y 2018 en Colombia se produjeron 205.898 muertes, en promedio lo que indica una tendencia fue decreciente; durante este periodo la tasa de mortalidad por edad disminuyó en un 13%, pasando de 526,87 a 457,5 muertes por cada 100.000 personas año. En esta reducción también son responsables los avances en la calidad de vida y los avances científicos biomédicos en el mundo.

El Observatorio Nacional de Salud muestra que de 1998 a 2011, el 53% de las muertes reportadas, correspondía a muertes por causas evitables, esto equivale a casi un millón trescientos mil colombianos (INS, 2014).

Según el Informe Epidemiológico del Ministerio de Salud, las enfermedades respiratorias aportan la mitad de la mortalidad, las cuales pueden ser controladas adecuadamente con medidas de promoción y prevención, además de un diagnóstico precoz y tratamiento oportuno con intervenciones apropiadas y de muy bajo costo; en este grupo de ubica la TBC, que generó el 8,66% (6.722) de las muertes por enfermedades transmisibles en hombres. La mortalidad infantil mantiene la tendencia a descender a lo largo de los años. Según el Ministerio «Entre 1998 y 2017 las tasas de mortalidad infantil disminuyeron un 45,0%, lo cual equivale a una reducción de ocho muertes por cada 1.000 nacidos vivos, el cambio porcentual anual estimado de la tasa fue de -3,8 y fue significativo con un nivel de confianza del 95%. Se proyecta que, si las condiciones se mantienen constantes, para el año 2021 la tasa de mortalidad infantil puede descender hasta 7,3». Sin embargo, el sistema de salud reproduce la inequidad social, dado que tiene mayor probabilidad de morir un niño del régimen subsidiado que uno del régimen contributivo.

Es así como entre 2005 y 2014 la mortalidad infantil con tasas entre un 39% y un 50% fue más alta en el régimen subsidiado que en el contributivo, con descenso en ambos regímenes. Esta desigualdad también se refleja cuando la mortalidad infantil asciende al 61%, más alta en el primer quintil de pobreza comparado con el último quintil. En los mayores de un año esta tasa aumenta a un 77% en el primer quintil de pobreza en relación con el último. La mortalidad por infecciones es un 70% más alta en el primer quintil de pobreza comparado con el último; se producen 7,43 muertes más por IRA por cada 100.000 menores de cinco años en los departamentos con mayor pobreza multidimensional que entre los más acomodados socioeconómicamente (ASIS,2016).

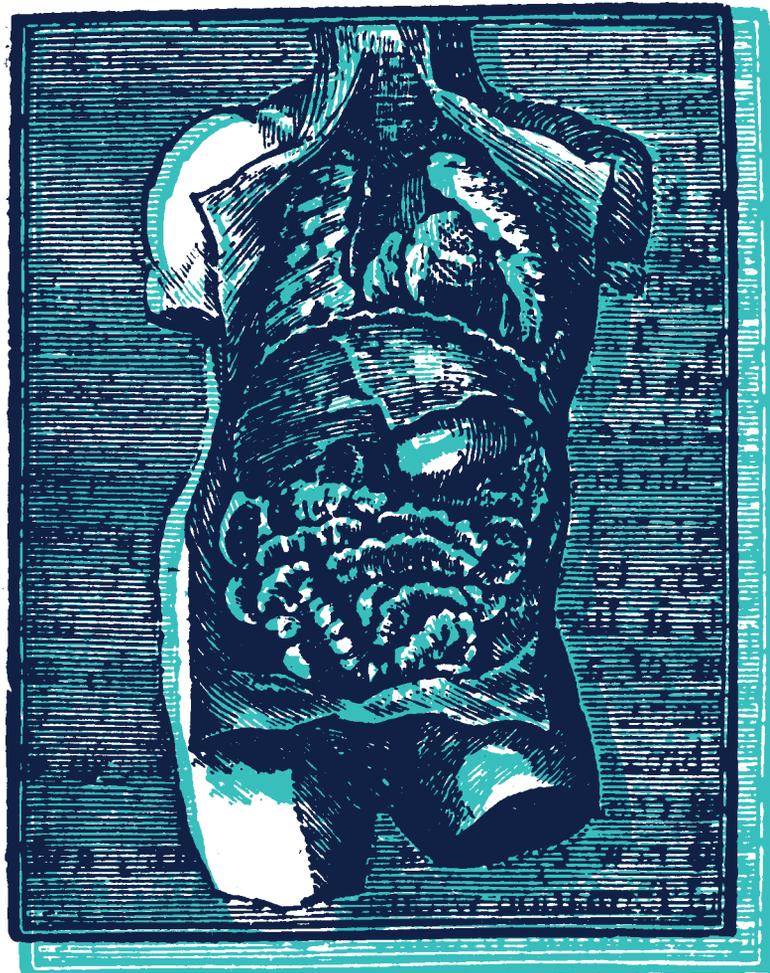
La inequidad se reproduce en los indicadores que dan cuenta de la atención en salud en ambos regímenes. El 59,5% (627.110.788), de las atenciones se prestaron en el régimen contributivo, el 34,7% (366.263.045) en el régimen subsidiado y el 2,9% (31.022.444) de las atenciones se registró en población pobre no asegurada. En los últimos 14 años las coberturas de vacunación para BCG se han mantenido entre 83,64% y 89,13%, así mismo, la cobertura de la vacunación antipolio estuvo entre 87,98% y 92,49%, la de DPT osciló entre 87,95% y 92,46% y la de triple viral entre 87,95% y 92,46%, con impor-

tantes diferencias en los ámbitos departamental y municipal. 7 otros datos del ASIS 2016: Eventos de notificación obligatoria Entre 2007 y 2011, no se notificaron casos de cólera, difteria, parálisis flácida, sarampión ni rubeola congénita. No obstante, en agosto de 2021 el Ministerio de Salud reportó un nuevo brote de sarampión en Necoclí, Antioquia.

Para 2018, según datos de la Agencia Internacional de Investigación sobre el Cáncer (International Agency for Research on Cancer - IARC) citada en el ASIS 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, para

la población menor de 19 años de edad, la tasa de incidencia de leucemias en ajustada por la edad en el mundo es de 3,1 por cada 100.000 personas año, en hombres fue de 3,5 por cada 100.000 hombres año y en mujeres fue de 2,7 por cada 100.000 mujeres año. En Colombia la tasa ajustada fue de 5,2 por cada 100.000 persona año, en hombres fue de 5,6 por cada 100.000 hombres año y en mujeres fue de 4,8 por cada cien mil mujeres año (ASIS, 2020).

En ese contexto, Colombia es de los países con mayor prevalencia de leucemia aguda pediátrica, al igual que Chile,



Argentina, Canadá, Alemania y Australia; además, tiene alta tasa de letalidad. Este indicador da cuenta de la ineficacia del sistema de salud, en tanto el acceso a tratamientos adecuados y oportunos mejora la supervivencia y disminuye las tasas de mortalidad.

En cuanto a la mortalidad general, según el ASIS 2020, entre 2005 y 2018 las enfermedades del sistema circulatorio fueron la primera causa de mortalidad en Colombia tanto para hombres como para mujeres. Las neoplasias son la tercera causa de muerte en Colombia. Ente 2005 y 2018, los tumores malignos de los órganos digestivos y del peritoneo, excepto estómago y colon, fueron la primera causa de mortalidad en hombres y mujeres, causaron el 4,6% (22.329) de las defunciones y exhibieron tasas oscilantes entre 14,2 y 14,0 muertes por cada 100.000 habitantes.

La mortalidad por enfermedades transmisibles ha seguido una tendencia al descenso. Las enfermedades respiratorias agudas constituyen la primera causa de muerte dentro del grupo, entre 2005 y 2018 produjeron el 51,8% (94.096) de las defunciones, y sus tasas ajustadas oscilaron entre 18,4 y 19,7 muertes por cada 100.000 habitantes (ASIS, 2020). El VIH (SIDA) se le atribuyó el 17,20% (31.280) de las muertes por enfermedades transmisibles y constituye la segunda causa de muerte más frecuente.

En el 2104, la mortalidad materna no fue diferente únicamente en las regiones, también se vio afectada por quintiles de riqueza. El quintil de los departamentos más pobres del país (Chocó, Vichada, La Guajira, Córdoba, Guainía, Vaupés, Putumayo) sufren una mortalidad 5,48 veces más alta que el quintil de los departamentos con menor Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (Antioquia, Quindío, Cundinamarca, Risaralda, Valle del Cauca, Bogotá D.C. y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina). Es decir, las mujeres en el quintil de pobreza más alto tienen una razón de muerte materna 4.6 veces más alta que se da en el quintil de mayor riqueza. Dentro de los factores que afectan este indicador está el acceso de las mujeres a métodos anticonceptivos modernos a través de servicios primarios de atención y de prevención y promoción de la salud.

En Colombia, en el 2015, 76,7% de las mujeres que viven en zonas urbanas entre los 13 y 49 años de edad y con compañero usaban métodos anticonceptivos modernos mientras que en la zona rural esta proporción era del 73,9%. Una situación muy problemática que se deriva de la falta de acceso a servicios de salud es el embarazo adolescente. En el 2105, la prevalencia de embarazo adolescente fue del 27.2% en el quintil más pobre de la población y 4.7% en el quintil de mayor riqueza (ENDS,

2015) Es imperativo incluir a la juventud dentro de la planeación de los servicios de salud.

Por la falta de enfoque en prevención y promoción de la salud, y teniendo en cuenta el impacto de este problema viene siendo la segunda causa de deserción escolar y su contribución al ciclo de pobreza, es necesario priorizarlo en la agenda de las políticas públicas.

## 2. Análisis de la actual política pública de salud

### Período de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos

Como respuesta a la crisis permanente del modelo vigente de salud, la ley estatutaria 1751 de 2015 fue una iniciativa de la sociedad civil con el objetivo de establecer un marco constitucional que fundamentara las bases para un cambio de modelo de salud que pudiera garantizar el derecho fundamental. La ley fue sancionada en el año 2105 después de que diversas organizaciones de la salud y de la sociedad civil, tuvieran que interponer una constitución en renuencia al Presidente del Congreso de la República para su sanción, dado que el Presidente Santos no la había sancionado en los plazos estipulados.

Este marco normativo reconoce la universalidad del derecho, lo que supone la desaparición fáctica de la segmentación de la

población según su capacidad de pago en régimen contributivo y subsidiado; reconoce la autonomía profesional como principio de la garantía de la prestación de servicios de salud; establece la regulación de los precios de medicamentos en todos los eslabones de la cadena de producción y comercialización; ratifica la destinación específica de los recursos públicos de la salud y resuelve que no se pueden embargar; termina con el Plan Obligatorio de Salud o Plan de Beneficios como un listado restrictivo de la atención en salud, planes que constituyen un sistema apoyado en criterios de exclusiones; incorpora los determinantes sociales de la salud como parte del derecho fundamental.

Por último, establece la necesidad de que el Estado retome la rectoría, dirección y coordinación de la política pública de salud. Este marco normativo exigía del Gobierno Nacional y del Congreso de la República el desarrollo de una ley ordinaria que reformara el sistema de salud, dando un viraje hacia un modelo enfocado en la atención primaria en salud, con énfasis en la prevención. También era necesario reorganizar el sistema en función de las necesidades de salud de la población, lo que supone suprimir la intermediación financiera que ha puesto énfasis en la extracción de renta de la enfermedad, y la desregulación de los actores del sistema por parte del Estado, hecho que ha patrocinado que sea un sistema corruptible.

Todo esto para que el Estado reasuma las funciones que le son propias de dirección, organización, supervisión y control del sistema. Dicho de otra manera, el modelo de salud plasmado en la ley estatutaria, que busca garantizar el derecho a la salud, no es compatible con el sistema de aseguramiento comercial vigente, el cual sostiene el negocio. En este contexto, el Gobierno Nacional optó por desconocer el marco normativo de la ley estatutaria y continuar por la ruta trazada de profundizar el negocio de la salud, con las consecuencias que acarrearán la vulneración masiva de este derecho, razón por la cual sigue siendo uno de los más tutelados, y la profundización de la inequidad social expuesta. El desconocimiento de la norma estatutaria se aprecia en la expedición de resoluciones y decretos en sentido contrario a la misma.

En el tema financiero, las cifras de la Superintendencia Nacional de Salud y del Ministerio de Salud son concluyentes en cuanto al fracaso financiero del sistema, y en el papel intermediado de las EPS en la gestión del flujo de recursos públicos de la salud.

Desde 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social empezó a asumir estas funciones al realizar giros directos de recursos públicos a los prestadores en situación de crisis. El descalabro de las EPS es elocuente, hemos pasado de 72 a menos de 40 en la actualidad, y todas ellas suman un déficit superior a los

5 billones de pesos. No se cumplen las normas legales sobre capitalización o liquidación de empresas. Ante este panorama, en 2014, mediante el decreto 2702 el Gobierno estableció un nuevo plazo de siete años para posibilitar la capitalización de las EPS, plazo que amplió para que cumplieran las condiciones de solvencia financiera, patrimonial e inversión de las reservas técnicas que las habilitara para el manejo de recursos públicos de la salud. Los decretos 2117 de 2016 y 718 de 2017, hicieron más flexibles las exigencias financieras y contables para la recuperación, les aumentaron a 10 años el plazo para cumplir estas condiciones y supeditaron al logro de su equilibrio financiero la garantía del derecho a la salud, solo se les pide que se limiten a hacer «Una mitigación del riesgo en salud».

Este decreto 2702 de 2014 fue modificado por el Decreto 2117 de 2016 que plantea en su artículo lo siguiente:

*«Artículo 4. Adiciónase unos artículos a la Sección 1 del Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5 del Libro del Decreto 780 de 2016, »Artículo 2.5.2.2.1.17 Condiciones, plazos y un tratamiento financiero especial por parte de las EPS. Las EPS tendrán un tratamiento especial podrán acceder a los plazos del presente artículo, siempre que acrediten las siguientes*

condiciones: b. Modelo de atención orientado a la mitigación del riesgo en salud. La EPS debe acreditar la implementación del modelo de atención para mitigación del riesgo en salud, con base en un Plan de Gestión del Riesgo, cuyos resultados se reflejen en un comportamiento con tendencia a la generación y restablecimiento del equilibrio financiero, sin afectar en ningún momento la calidad y la oportunidad en la prestación de los servicios de salud a la población afiliada». Los mencionados decretos allanaron el terreno para que los prestadores de servicios de salud sean dueños de aseguradores, y fue lo que admitió la compra de Cafesalud por parte del consorcio de prestadores de Servicios de Salud, Medi-más Prestarsalud.

En la misma dirección el gobierno nacional del Presidente Juan Manuel Santos expidió el decreto 718 de 2017, que dice:

«Artículo 1. Adiciónense dos párrafos al artículo 2.1.13.9 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, modificado por el Decreto 2117 de 2016, así: «Párrafo 1.....Párrafo 2. En los procesos de re-

organización institucional previstos en el presente artículo las entidades podrán presentar, junto con el plan de reorganización institucional, una propuesta para el cumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia durante un plazo de cumplimiento de hasta diez (10) años, contados a partir de la aprobación del plan de ajuste que haga la Superintendencia Nacional de Salud. (Negrilla y subrayado fuera de texto). En todo caso al final del quinto año deberán tener cubierto como mínimo el 50% del defecto proyectado al cierre de la primera vigencia fiscal de la operación».

En este contexto, las EPS para efectos del cálculo del capital mínimo y el patrimonio adecuado podrían descontar las pérdidas que se presenten al cierre de cada vigencia y estas deberán ser cubiertas en el periodo de transición restante, para lo cual la Superintendencia Nacional de Salud evaluará el cumplimiento de las condiciones financieras de permanencia y solvencia, al cierre de cada vigencia fiscal. Las medidas adoptadas en ese momento continúan vigentes en la actualidad, y constituyen el soporte normativo para mantener avantes unas entidades que son insolventes para manejar billonarios recursos públicos de los colombianos.

(...) las EPS para efectos del cálculo del capital mínimo y el patrimonio adecuado podrían descontar las pérdidas que se presenten al cierre de cada vigencia y estas deberán ser cubiertas en el periodo de transición restante, para lo cual la Superintendencia Nacional de Salud evaluará el cumplimiento de las condiciones financieras de permanencia y solvencia, al cierre de cada vigencia fiscal.

Resulta paradójico que en una acción positiva por parte del Estado, estos procedimientos lleven a un mal manejo de los recursos públicos de la salud y promuevan la desviación de los mismos al incentivar el uso de la UPC con fines distintos a la prestación de servicios de salud, situación que fue denunciada por organizaciones de la sociedad civil ante la sala de salud de la Corte Constitucional, quien mediante auto del pasado 17 de agosto de 2017, compulsó copias a los órganos de control para que ejerzan las respectivas indagaciones de su competencia. Continuando con esta política, en la ley 1753, del Plan Nacional de Desarrollo 2.014-2.018, expedido posteriormente a la LES, se constituyeron las

denominadas Rutas de Atención en Salud en el marco de la Política de Atención Integral PAIS, y su modelo de atención MIAS, como una estrategia para identificar las patologías denominadas «de alto costo», estrategia que se mantiene en la política pública del gobierno Iván Duque denominada MAITE.

Esto ha permitido diseñar y conformar las llamadas Rutas, que en este caso, le sirvieron al grupo AVAL, y a otros grupos financieros, para implementar una póliza de aseguramiento, así como crear el Instituto de Oncología, en el que estuvo vinculado el actual Ministro, Fernando Ruiz, a quien se le debe también el diseño de esta política pública en el marco del Modelo de Atención Integral en Salud durante su paso por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Dicha política sigue incentivando la atención de alto costo en el sistema de salud y menoscaba el fortalecimiento de la atención primaria en salud en el marco tecnologías no incluidas en el plan de beneficios, sólo será considerada como definitiva cuando la EPS haya surtido todos los trámites ante la entidad responsable del pago para su reconocimiento.

Los gobiernos han continuado en la ruta de privilegiar el alto costo, profundizando la extracción de renta en el sistema de salud del alto costo, a costa de la gestión de la salud de la población. Directriz que ha fra-

casado en los últimos 20 años, desde la perspectiva de los resultados en salud y la profundización de la inequidad. Este desarrollo normativo supone acentuar la atención de la enfermedad por evento y grupos de riesgo, con la subsecuente fragmentación de la prestación del servicio de salud. Una política de salud fundamentada en el evento de la enfermedad rompe el principio de integralidad y continuidad en la atención que postula la ley estatutaria en su artículo 8, y torna un sistema de salud ineficaz desde el punto de vista de su sostenibilidad financiera.

Para continuar con este proceso sistemático de limitar el derecho a la salud, el Gobierno del Presidente Santos expidió el decreto 2353 de 2015 acerca de la afiliación transaccional, que obliga a la población a inscribirse nuevamente al sistema de aseguramiento comercial, cuando ya estaba carnetizado más del 96% de los colombianos. Esto conlleva a una supeditación del goce efectivo del derecho a un trámite administrativo de afiliación, que en sí mismo se constituye como una barrera de acceso a la atención en salud. Desconoció abiertamente la universalidad que es consustancial a los derechos humanos, los que reconocen igual dignidad a todos los habitantes del territorio nacional frente al goce efectivo de un derecho fundamental. El Ministerio de Salud y Protección Social con la premisa de que se debe garanti-

zar la autonomía profesional y, por consiguiente, el derecho a la salud, de manera contradictoria intervino profundamente en la autonomía profesional, por medio de las resoluciones 1328 de abril de 2016, modificada por la 3951-2016, la 5884 de 2016 y la 532 del 2017, que se relacionan con el manejo de los Planes de Beneficios, Pos, No-Pos y las exclusiones.

Es de anotar que la garantía del derecho a la salud en su componente de prestación de servicios de salud solo es posible si se protege la autonomía médica o profesional. Con estas resoluciones el Ministerio de Salud y Protección Social, constriñó la libertad de decisión del médico mediante la creación de una plataforma tecnológica denominada Mipres (Mi Prescripción), en donde genera un listado encubierto de tecnologías y tratamientos en salud que limitan la prescripción del médico y opera con criterios arbitrarios. Como consecuencia ahora el médico se autocensura para hacer la prescripción para no generar orden médica y así, el paciente no cuenta con un soporte físico para instaurar una tutela que le permita acceder a la prestación del servicio. Con este dispositivo se vulneró el derecho a la salud del paciente, la autonomía médica y la tutela como herramienta constitucional de defensa de los derechos fundamentales.

El desarrollo de la plataforma Mipres estuvo amparada en la

respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social para dar cumplimiento a una orden de la Corte Constitucional en el marco del seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008, que ordenó a esta cartera establecer un sistema de información que dé cuenta de la negación de servicios de salud, y permitiera establecer la trazabilidad de las responsabilidades asociadas a estos hechos para los órganos de control. El Mipres, se ha constituido en sí mismo en una barrera de acceso que vulnera el derecho a la salud, y solo permite la trazabilidad de medicamentos y tecnologías que no hacen parte del Plan Obligatorio de Salud (POS), es decir, el No Pos.

Por tanto, su función no es servir de sistema de información para detectar la negación de servicios. Según la Defensoría del Pueblo, el 80% de los servicios que se niegan en Colombia corresponde a los aprobados en el POS y esta plataforma no detecta estos tratamientos y tecnologías. En la práctica opera como una medida de contención del gasto en salud que incentiva la negación de servicios a los pacientes.

En ese sentido, seis meses después de haber sido implementada esta plataforma, la Organización Pacientes Colombia manifestó que de cada 10 pacientes a quienes se les prescribía, 8 enfrentaban la negación de servicios por parte de las EPS (El Tiempo, 2017). Estas

cifras no alcanzan a medir el número de veces que el médico se autocensura y evita prescribir un tratamiento. Estas resoluciones, además, establecen otros mecanismos para constreñir la prescripción médica. Enfatizaron en el cumplimiento obligado de guías y protocolos para la prescripción médica, pero vale mencionar que estos documentos sirven de orientación al médico tratante, pero en ningún caso una guía suplanta la decisión clínica del médico en relación con el paciente. La ley estatutaria de la salud elimina el Plan Obligatorio en Salud y establece unos criterios de exclusión de tratamientos que no deben ser cubiertos con recursos públicos de la salud.

La operación de estos criterios se debieron definir mediante una ley ordinaria para delimitar un proceso técnico-científico y participativo para la materialización de estas exclusiones. Al respecto, el Ministerio de Salud emitió la resolución 330 de 2017, en donde reactivó por esta vía un listado del POS, se reservó para sí la decisión final de cuáles tratamientos y tecnologías deber ser o no cubiertos con recursos públicos, esto en abierta transgresión del derecho a la participación, de la autonomía médica, en el marco de una política de contención del gasto en salud, que tiene como pivote ahorrar recursos de salud a costa de la atención de los pacientes, y al unísono posibilitar la recuperación financiera de las EPS, en

su esquema rentista con recursos públicos de la salud. En últimas, profundizar el modelo de la ley 100, eludir la necesaria reforma a la salud, administrar la crisis y eludir las disposiciones legales de la ley estatutaria y la Sentencia C-313 de 2014.

### **Período de Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez**

En el gobierno del Presidente Iván Duque se ha mantenido la misma línea de actuación de desconocimiento de la ley estatutaria en salud, es así como en el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado en el primer semestre del año 2019, propuso como primer objetivo el saldar las deudas del sector salud con un conjunto de artículos consignados en el PND, que es lo que denominan el acuerdo de punto final. Este acuerdo, consistiría en que, con deuda pública, emisión de bonos del tesoro público, se subsanaría una parte de las deudas del sector salud, correspondientes al No Pos, hasta por un monto aproximado de 5 billones de pesos, cifra inferior a la deuda total. Es decir, lo que propuso el Gobierno, es endeudar el país a futuro, para cubrir las deudas del pasado del sector, sin modificar las causas estructurales que originaron el déficit financiero.

Otra medida adoptada, es el traslado del pago del No Pos del régimen subsidiado que tenía que ser asumido por los entes territoriales, a la nación,

a partir del año 2020. Se establecieron unos techos tarifarios para las EPS para la cobertura de los servicios NO Pos, esto supone el reconocimiento de una segunda UPC con cargo al No POS, que se calcula sobre el histórico de los recobros que tienen serios cuestionamientos por opacidad de los mismos.

EL PND del gobierno de Duque, en contravía de la ley estatutaria, mantuvo las figuras del POS y No POS, cuando el nuevo modelo debería implicar que todos los servicios deben estar incluidos en el sistema de salud, menos aquellos que correspondan a los criterios de exclusión que están consignados en el artículo 15 de la LES, esto supone que todo lo incluido debe ser cubierto con la Unidad de Pago por Capitación UPC, por parte de las EPS. Esto es exactamente lo que se dejó intocado en el PND, es evidente que es más conveniente para las EPS, que el menor número de servicios y tecnologías queden dentro de la UPC para que esta prima les resulte más rentable, y puedan además recobrar un mayor número de servicios con cargo al No Pos.

Otras de las medidas adoptadas en este plan, consistió en ampliar los incentivos económicos a aseguradores y prestadores para que cumplan con la labor que deben constitucionalmente cumplir. En contraste, el mismo PND, en un retroceso de los logros progresivos del financiamiento solidario y universal de la salud, introduce un artículo

para que un porcentaje de los ciudadanos que pertenecen al régimen subsidiado, deban hacer aportes al sistema so pena de no ser atendidos. Con esta medida aspirar a lograr un recaudo de un billón de pesos anuales para el sistema.

El mayor retroceso del PND es revertir, medidas que, como el giro directo, habían garantizado el flujo de recursos de la salud a los hospitales públicos. Este era obligatorio en el régimen subsidiado y para aquellas EPS sometidas a vigilancia especial por parte de la Superintendencia Nacional de Salud. En el articulado del PND se reversa este carácter obligatorio del giro directo, y se deja a disposición del Ministerio de Salud y Protección Social.

Este conjunto de medidas, que a todas luces no van a resolver la crisis de la salud, van a tener el efecto de posponer la crisis, se va a prolongar el sufrimiento de la población. Lo que busca el gobierno nacional es inyectar algunos recursos al sistema, a costa de deuda pública, para posponer parcialmente la debacle, atenuar su impacto, sin adoptar medidas si quiera progresivas para resolver de fondo. El objetivo es el salvamento del sistema de aseguramiento de las EPS a toda costa. La última medida adoptada estuvo dada por la presentación del proyecto de ley 010 de Senado de la República y 425 de Cámara de Representantes en el año 2019, que fue archivado por el Congreso de

(...) El mayor retroceso del PND es revertir, medidas que, como el giro directo, habían garantizado el flujo de recursos de la salud a los hospitales públicos. (...)

la República en las Comisiones séptimas conjuntas, como consecuencia de la presión ciudadana dada por el paro convocado el 28 de abril del 2021.

En este articulado una vez se apuntaba a continuar la trazabilidad del negocio instaurado con la salud de los colombianos en el modelo descrito con cuatro aspectos: continuar con el debilitamiento, fusión y liquidación de los hospitales públicos, establecer mecanismos para mantener la negación de servicios en Colombia, dejando a discrecionalidad del Ministerio de Hacienda y Salud la financiación del plan de beneficios, instaurar mecanismos artificiosos para privatizar los recursos públicos de la salud mediante la creación de figuras como los «conglomerados empresariales» como una manera de introducir un artificio de privatización de los recursos públicos de la salud, que por mandato constitucional tienen destinación específica, intervenir la autonomía universitaria, profesional y la autorregulación, estableciendo mandatos para modificar los currículos de medicina familiar y la formación continua de los médicos, que podría estar a cargo de las aseguradoras.

## A Manera de conclusión

El problema de fondo que conduce a la propuesta de todo lo anterior no se desprende una sola conclusión que llame a la expropiación por parte del Estado de los servicios de salud. El problema no está en que el mercado participe en la provisión de los servicios de salud, así como en la provisión de toda clase de insumos y activos necesarios para la misma. El dilema está en que el mercado tome el control de la asignación y distribución de los recursos del sector salud mientras el Estado se venda los ojos. El problema, en términos de Polanyi (Polanyi 1944), no es el mercado, pues el mercado es una función esencial de la sociedad.

El inconveniente en el sector salud, como en el sector bancario o en cualquier otro, son las tesis en boga sobre la capacidad de los mercados de autorregularse y las supuestas ventajas para la sociedad de dejar operar libremente al mercado bajo el supuesto de que la mano invisible garantizará una asignación y distribución eficientes. Entre posiciones defensoras del mercado autorregulado a

nivel del fanatismo y posiciones defensoras de la estatización como única salida, existe un enorme campo de posibilidades para arreglos institucionales que entreguen mejores servicios de salud para los ciudadanos. Ello exige entender que no existe tal oposición entre Estado y mercado, sino una relación indisoluble. Para Stiglitz (Stiglitz 2003), «Nos dirigimos, en general, a una postura más equilibrada, una que reconoce tanto el poder como las limitaciones de los mercados, así como la necesidad de que el gobierno desempeñe un papel visible en la economía...» El problema real del SGSSS es un arreglo institucional sui géneris basado en la premisa de que el mercado es capaz de decidir por sí solo sobre las necesidades de la población en salud.

Y cuando tal arreglo institucional llega al fracaso, como en el caso de los servicios de salud en Colombia, se pretenda que el problema obedece a «imperfecciones del mercado» o «pequeños problemas de regulación», que por tanto pueden ser solucionados con pequeños ajustes. Para la CEPAL (Ocampo 1998) «...Uno de los grandes desafíos

de América Latina consiste en demostrar que el nuevo modelo de desarrollo es compatible con la corrección gradual de las grandes desigualdades sociales existentes. De no lograrse este objetivo, las bases políticas de las reformas —que han sido sólidas hasta ahora, en gran medida porque el retorno a la estabilidad macroeconómica ha sido visto como positivo por el conjunto de la población— podrían deteriorarse. Lo que es igualmente grave, tal vez se generarían tensiones sociales que podrían afectar la gobernabilidad y erosionar las bases de los consensos políticos que han permitido el fortalecimiento de la democracia en la región, sin duda otro de los grandes logros de los últimos años».

Desde esta perspectiva el país debe abocarse a una reforma estructural del sistema de salud que reglamente verdaderamente la ley estatutaria 1751 de 2015, dado que las reformas llevadas a cabo con la ley 1122 de 2007, 1438 de 2011, han significado arreglos institucionales en el marco del modelo de la ley 100 de 1993 que a todas luces no han logrado garantizar el goce efectivo del derecho a la salud.

# 1 Disposiciones generales

**E**l marco de desarrollo de la reforma estructural del sistema de salud es la ley estatutaria 1751 de 2015. Según la OMS el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud; en consecuencia, el Sistema de Salud garantiza el goce efectivo

del mismo mediante el acceso universal a los bienes y servicios de carácter promocional, preventivo, curativo, de rehabilitación y de paliación necesarios a cada persona en el marco de un modelo de desarrollo y atención integral, intersectorial, transectorial y oportuna de los daños, enfermedades endémicas, epidémicas, raras, ultra huérfanas, laborales, accidentes laborales, de tránsito, de conflicto armado en Colombia, y demás problemas de salud que puedan presentarse. Además otro componente de este derecho son los determinantes sociales de la salud entendido como la interdependencia de la salud con la garantía de otros derechos, tales como la educación, la cultura, el trabajo, la no discriminación, entre otros.

Para efectos de esta iniciativa de reforma a la salud se consideran los siguientes conceptos:



## Salud

Es la capacidad y la potencialidad física y mental de las personas para desarrollar sus proyectos de vida en las condiciones materiales y sociales más favorables, cuyo resultado es el bienestar y buen vivir individual y colectivo.

## Salud pública

Es una función estatal obligatoria, expresada en el conjunto de conocimientos, decisiones y acciones individuales y colectivas que se estructuran en políticas públicas para lograr el buen vivir de las personas y el óptimo mantenimiento de un entorno sano y saludable; orienta al sistema de salud y propicia la articulación entre Estado y Sociedad.

## Territorio de Salud

Es una extensión determinada del territorio nacional, integrada por su suelo, personas que lo habitan, ambiente, recursos y entorno, todos los cuales se relacionan de manera dinámica y se identifican epidemiológica, económica, cultural, social y ambientalmente.

## Modelo de atención

Es el conjunto de bienes y servicios articulados en el Sistema de Salud que actúa en los ámbitos individual y colectivo para resolver necesidades sanitarias de los territorios de salud; tiene responsabilidades institucionales y sociales y materializa el derecho a la atención integral en salud para su mantenimiento y recuperación y para la prevención de enfermedades, atención y rehabilitación de las personas afectadas tanto por enfermedades generales como por las relacionadas con el trabajo y accidentes de tránsito.

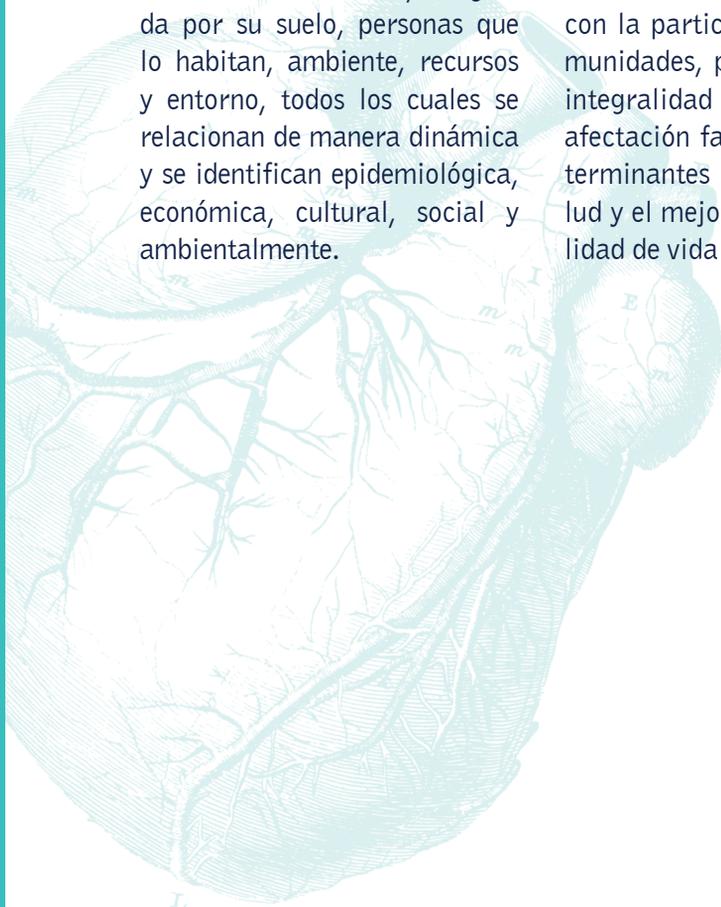
## Atención Primaria Integral en Salud (APIS)

Es una estrategia que permite articular y coordinar los servicios de salud con otros sectores de la acción estatal, junto con la participación de las comunidades, para garantizar la integralidad de la atención, la afectación favorable de los determinantes sociales de la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones

en sus territorios. La APIS es la puerta de entrada al Sistema de Salud, que se estructura en redes integrales de servicios inter y transdisciplinarios, cuenta con alta capacidad resolutoria de los problemas con enfoque individual, familiar, comunitario, laboral y territorial para prevenir y resolver la mayoría de los problemas de salud de la población; su composición dependerá de la disponibilidad de recursos en cada territorio.

## Redes Integrales de Servicios de Salud (RISS)

Es una forma de organización de instituciones y servicios de salud individuales y colectivos, de carácter público, privado o mixto, dispuestos a rendir cuentas al Estado y a la sociedad, que se articulan para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud mediante la atención integral de las personas y comunidades adscritas por territorios, en el marco de los principios del Sistema de Salud.



# 2 Organización general del sistema de salud

- Será un sistema público, descentralizado, con atención de los servicios de salud a cargo de entidades públicas, mixtas y privadas.
- En el nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud no existirá la intermediación ni la administración privada del sistema, que es prohibida por la LES.
- El nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud estará cimentado sobre una fuerte Estrategia de Atención Primaria Integral en Salud (Artículo 12, LES), con acceso universal, igualitario, no asociado a la capacidad de pago, puesto que los derechos fundamentales no están subordinados a una afiliación y solo se requiere ser residente o estar transitando en el territorio nacional para disfrutar el goce efectivo del derecho a la salud.
- La organización del nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud estará basada en las Redes Integrales de Servicios de Salud (Art 13, LES), un Sistema Nacional de Referencia y Contrarreferencia, organizado en y por los Territorios de Salud con el apoyo de unidades técnico-administrativas, que garanticen la continuidad, integralidad, oportunidad y eficiencia de la atención en salud (Art. 4, Art.13, Art. 8, Sentencia C-313 de 2014 de la Corte Constitucional).
- El nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud estará orientado no solamente a la prestación integral de servicios (Art 8, LES), sino también al control de los riesgos de la salud y la gestión de los determinantes sociales de la salud en el marco de una política pública transectorial (LES Artículo 9).
- El nuevo Sistema garantizará a los trabajadores de la salud el disfrute de condiciones laborales justas, dignas y estables, y respetará sus

derechos adquiridos (Artículo 18-LES).

- La Política de formación, capacitación y actualización del Recurso Humano es una obligación permanente, garantizada por el Nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud.
- Para financiar el nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud todos ponen; la administración de los dineros será descentralizada mediante un manejo técnico y transparente de los recursos.
- El Nuevo Sistema Seguridad Social en Salud contará con un Sistema Único de Información en Salud con alta tecnología de última generación, transparente y de carácter público; permanecerá disponible en línea y tiempo real.
- El Nuevo Sistema elaborará la Política Farmacéutica y de Evaluación de Tecnologías e Innovaciones en Salud (medicamentos, dispositivos médicos y demás insumos), que actualizará bienalmente.
- El Estado colombiano ejerce el gobierno del Nuevo Sistema Seguridad Social en Salud a través del Ministerio de Salud y Protección Social. La rectoría del sistema de salud la ejerce el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que estará conformado por el ministro de Salud y Protección Social, el ministro de Hacienda y por representantes de otros entes descentralizados y organizaciones representativas

de la sociedad civil; será el encargado de definir las políticas públicas de salud y se constituye como Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

- El mapa sanitario del país estará conformado por Territorios Saludables establecidos conforme a las características epidemiológicas, sociodemográficas, económicas, geográficas y de servicios públicos de cada región colombiana, que constituirá sus propios entes rectores territoriales. Esto supone que un Territorio Saludable puede estar compuesto por segmentos de divisiones político-administrativas distintas que comparten, esencialmente, características epidemiológicas, culturales, geográficas, cercanía entre sí y lejanía de sus centros administrativos departamentales (Ejemplo: Girardot, Ricaurte, Flandes, Melgar, donde confluyen Cundinamarca y Tolima; Cravo Norte, Mochuelo, La Culebra, donde confluyen Arauca, Casanare y Vichada).
- En ese sentido, cada Territorio Saludable tendrá un ente rector (Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud) para lo cual contará con una alianza participativa y operativa de los entes departamentales, distritales y municipales de salud, más las organizaciones de la sociedad civil presentes en el territorio. Esto redundará en un nuevo concepto de lo pú-

blico, que no está referido a la estatización de la rectoría y administración del sistema, sino que se entiende lo público como el espacio donde se expresan y se resuelven las necesidades de la sociedad, en el Estado Social de Derecho que es Colombia, según el Artículo 1 de la Constitución de 1991. Con este diseño se evita la cooptación privada de las instituciones estatales como expresión de intereses clientelares o particulares, y se supera el equívoco que introdujo la ley 100 de 1993 al plantear que las instituciones privadas podrían manejar de manera proba y transparente los recursos públicos de la salud y gestionar mejor la salud pública, postulado que resultó ser falso.

La dirección y administración del sistema estará a cargo de unidades técnico-administrativas dependientes de los Territorios Saludables en los niveles departamental, distrital y municipal, y del Ministerio de Salud y Protección social a nivel nacional.

El Estado colombiano ejercerá el gobierno del Nuevo Sistema Seguridad Social en Salud a través del Ministerio de Salud y Protección Social. La rectoría del sistema de salud la ejercerá el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que estará conformado por el ministro de Salud y Protección Social, el ministro de Hacienda y por representantes de otros entes

descentralizados y organizaciones representativas de la sociedad civil; será el encargado de definir las políticas públicas de salud y se constituye como Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

El mapa sanitario del país estará conformado por Territorios Saludables establecidos conforme a las características epidemiológicas, sociodemográficas, económicas, geográficas y de servicios públicos de cada región colombiana, que constituirá sus propios entes rectores territoriales. Esto supone que un Territorio Saludable puede estar compuesto por segmentos de divisiones político-administrativas distintas que comparan, esencialmente, características epidemiológicas, culturales, geográficas, cercanía entre sí y lejanía de sus centros administrativos departamentales (Ejemplo: Girardot, Ricaurte, Flandes, Melgar, donde confluyen Cundinamarca y Tolima; Cravo Norte, Mochuelo, La Culebra, donde confluyen Arauca, Casanare y Vichada).

En ese sentido, cada Territorio Saludable tendrá un ente rector (Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud) para lo cual contará con una alianza participativa y operativa de los entes departamentales, distritales y municipales de salud, más las organizaciones de la sociedad civil presentes en el territorio. Esto redundará en un nuevo concepto de lo público, que no está referido a la estatización

de la rectoría y administración del sistema, sino que se entiende lo público como el espacio donde se expresan y se resuelven las necesidades de la sociedad, en el Estado Social de Derecho que es Colombia, según el Artículo 1 de la Constitución de 1991. Con este diseño se evita la cooptación privada de las instituciones estatales como expresión de intereses clientelares o particulares, y se supera el equívoco que introdujo la ley 100 de 1993 al plantear que las instituciones privadas podrían manejar de manera proba y transparente los recursos públicos de la salud y gestionar mejor la salud pública, postulado que resultó ser falso.

La dirección y administración del sistema estará a cargo de unidades técnico-administrativas dependientes de los Territorios Saludables en los niveles departamental, distrital y municipal, y del Ministerio de Salud y Protección social a nivel nacional.

## Redes de Servicios de Salud

Las Redes de Servicios de Salud se conformarán con instituciones de salud públicas y privadas, y operarán teniendo en cuenta las necesidades surgidas desde las instituciones de Atención Primaria de cada municipio, así como bajo las siguientes definiciones y estructura administrativa.

Todas las instituciones públicas harán parte de la red de servicios y las instituciones privadas que lo deseen deberán adscribirse a la red departamental o distrital donde esté habilitada cada una de sus sedes. La adscripción es un proceso por el cual se compromete a no discriminar ningún paciente del Sistema que le sea remitido, como también a aceptar el tarifario único de servicios dictado por el Ministerio de Salud y Protección Social y, finalmente, tener en operación permanente un Comité Médico que analice el uso racional de procedimientos, medicamentos e insumos al interior de la institución, así como en las órdenes médicas y fórmulas tramitadas hacia el exterior, acorde a principios de economía y protocolos científicos disponibles.

El Comité debe dar respuesta inicial a los interrogantes u observaciones presentados a la Institución por la Auditoría Médica Departamental o Distrital de la RED.

## Prestación de servicios

La prestación de los servicios médicos asistenciales a los ciudadanos incluye la baja, mediana y alta complejidad, con todos sus servicios médicos y de apoyo para el diagnóstico y la complementación terapéutica, así como todas las especialidades aprobadas o convalidadas reguladas por Ministerio de Educación Nacional. Igualmente los servicios de atención extrahospitalaria de urgencias y el transporte de pacientes.

## Atención Primaria en el centro de la Red de Servicios

La Atención Primaria en Salud es una estrategia que busca, mediante tecnologías y métodos sociales, clínicos y científicos, proveer asistencia esencial, continua e integral a las personas, familias y comunidades en condiciones de cercanía como «primer elemento de asistencia sanitaria» que se garantiza por ser de alta calidad, costo efectiva y prestación de servicios multidisciplinarios (OMS, 1978). La atención primaria tiene un alcance mayor que el componente asistencial de los servicios curativos tal como lo plantea la OMS en su informe de 2008, e involucra la territorialización, el fortalecimiento de la participación social efectiva que empodera a la población en la toma de decisiones, la gestión intersectorial y la integralidad de los servicios individuales y colectivos con un enfoque de salud familiar y comunitaria.

Todos los ciudadanos deberán estar adscritos a un Centro de Atención Primaria en función de la cercanía a su lugar de residencia. Las Direcciones Municipales y Distritales de Salud deberán desarrollar estos centros para garantizar los servicios básicos, incluido un adecuado servicio de apoyo diagnóstico, y para dar sede a los programas de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y el fortalecimiento de la participación social en las distintas áreas

geográficas del territorio. Deberán planificar como mínimo un Centro de Atención Primaria por cada 20.000 habitantes.

Las Direcciones Municipales y Distritales de Salud tendrán bajo su responsabilidad el servicio único de atención extrahospitalaria de urgencias, la coordinación de la red de urgencias, así como los servicios de atención domiciliaria.

### Acceso a los Servicios

Para acceder a cualquiera de los servicios, el ciudadano acreditará sus derechos mediante su documento de identidad.

Los procesos administrativos generados por la prestación de los servicios, tales como referencia y contra-referencia, traslados, hospitalizaciones, suministros de medicamentos e insumos, deberán realizarse en forma interinstitucional, nunca trasladados dichos trámites al paciente o a sus familiares.

Cuando en el municipio de residencia del usuario se tenga la disponibilidad de servicios especializados, deberá ser atendido allí y no podrá remitirse a otros municipios, salvo que se demuestren serias falencias en el servicio o problemas específicos que lo justifiquen.

Igualmente, la red de servicios y la ruta de atención debe cumplir el principio de contigüidad, de tal modo que los pacientes

**Todos los ciudadanos deberán estar adscritos a un Centro de Atención Primaria en función de la cercanía a su lugar de residencia. Las Direcciones Municipales y Distritales de Salud deberán desarrollar estos centros para garantizar los servicios básicos, incluido un adecuado servicio de apoyo diagnóstico, (...)**

no sean remitidos a servicios especializados en ciudades lejanas, cuando en las ciudades próximas a su residencia estén disponibles dichos servicios especializados. Las excepciones a este principio deben demostrar serias falencias del servicio, o condiciones particulares que la justifiquen, para decidir la remisión a una ciudad distante del municipio de residencia del afiliado.

Para garantizar la portabilidad del derecho y la continuidad de la atención, cuando el ciudadano en tratamiento requiera trasladarse temporalmente a otro departamento o región, sin fijar residencia en la misma, por motivos relacionados con aspectos familiares o laborales, se solicitará a la Dirección Local de Salud una comunicación de solicitud de atención temporal en el municipio de destino y su correspondiente red de servicios para garantizar la continuidad de la atención en salud.

Cuando el ciudadano haya optado por recibir servicios médicos básicos distintos de su centro de atención primaria, asignado en función de su residencia, pero requiera del Sistema servicios de mayor complejidad, deberá tramitarlos necesariamente desde el Centro de Atención Primaria.

### **Sistema de referencia y contra-referencia**

Se entiende por resolver una referencia, la actividad de programar y conseguir la atención ambulatoria u hospitalaria que le ha sido solicitada al paciente por el médico tratante, desde la institución remitora hacia un nivel de complejidad superior, es decir agenciar debidamente cada solicitud de remisión ante las instituciones de mayor complejidad, con la determinación de horarios y consecución del servicio solicitado, y no simplemente como el proceso administrativo de expedir una orden para una institución, que deje al paciente y la familia la responsabilidad de conseguir la atención que requiere.

### **Proceso Interinstitucional**

Para garantizar la accesibilidad, continuidad, integralidad, pertinencia y continuidad de la atención en salud, el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes a través de la red de servicios será un proceso

interinstitucional, mediado por instancia técnicas denominadas Coordinaciones Municipales, Departamentales, Regionales y Nacional de la Red de Servicios.

Cada Institución de salud, sin importar su naturaleza, deberá tener en funcionamiento permanente una Oficina de Referencia y contrarreferencia de pacientes. Toda solicitud de referencia y traslado de pacientes debe orientarse por estas oficinas, que deberán gestionar la consecución del servicio requerido en la institución de mayor complejidad, con el apoyo de la Coordinación Municipal, Distrital o Departamental de la Red de Servicios. Toda contra-referencia debe ser igualmente dirigida por estas Oficinas.

Cada Dirección Departamental o Distrital de Salud conformará una Oficina de Coordinación de la Red de Servicios.

Cada Región constituirá una Oficina de Coordinación Regional de la Red de Servicios, dependiente de la Dirección Regional de Salud y el Fondo Regional de Seguridad Social en Salud.

A nivel Nacional se conformará una Coordinación Nacional de la Red de Servicios Especiales para suplir necesidades de atención que requieran superar los límites regionales, para tratamientos en instituciones especiales no disponibles en muchas regiones.

## **Tecnología de Información y Comunicaciones al Servicio de la Atención en Salud**

La integración de las redes de servicios exige la conversión de múltiples referencia y contra-referencia, por necesidades de apoyo diagnóstico o recomendación terapéutica, en interconsultas especializadas a distancia mediante TIC para aumentar capacidad y resolutivez del médico de atención primaria o de los programas de prevención secundaria.

Por ello los servicios de salud requerirán cada vez acercar los exámenes especializados a los primeros niveles de atención y las interconsultas de los especialistas en línea, suprimiendo progresivamente la necesidad de referir o contra referir a los pacientes (un electrocardiograma puede ser tomado y referido al cardiólogo para pedir su concepto sobre el tratamiento, al igual que otros exámenes especializados). Ello no impide que se remita al paciente cuando se considere necesario una valoración más detallada por parte del especialista.

La incorporación de tecnologías de información y la comunicación en salud, tanto en el área administrativa como asistencial, es esencialmente necesaria. El modelo de atención exige el compromiso de incorporar estas tecnologías en las redes de servicios de salud con el propósito de fomentar la movilidad de

la tecnología especializada en salud, el acercamiento de esta al paciente en lugar de la movilidad del paciente para acercarlo a la tecnología, también la relación y conectividad de la red prestadora con las instituciones de atención primaria y la interoperabilidad de la historia clínica electrónica entre sus actores, o por ejemplo los beneficios de la automatización de un sistema de referencia y contrarreferencia con su respectiva trazabilidad.

Es prioritario garantizar la prestación de servicios de salud, condiciones de Acceso, Oportunidad, resolutivez y eficiencia en el uso de los recursos desde las instituciones de atención primaria hacia las de mediana y alta complejidad. Se establece el compromiso de implementar un modelo de atención médica con apoyo de telecomunicaciones modernas (con equipos de telemedicina o no) que permita el acceso integral, (procesos, equipos médicos, software y Talento Humano especializado), con especial desarrollo a partir de las de atención primaria y los programas de prevención secundaria para enfermedades crónicas.

### **Coordinación Departamental o Distrital de la Red**

La instancia de Coordinación Departamental de la RED, estará conformada por la oficina y el equipo humano, encabezado por profesionales de salud con

postgrado en áreas de administración de salud o salud pública, encargada de administrar el Sistema de Referencia y Contra-referencia, coordinar el Sistema de Referencia y Contra-referencia de pacientes entre las instituciones de atención primaria y las instituciones con servicios de mediana y alta complejidad en cada departamento, más el proceso de traslado de pacientes. Deberá tener línea abierta permanente con las IPS que prestan los servicios de mediana y alta complejidad de la red en el departamento, para garantizar la atención oportuna de los afiliados. Igualmente, ofrecerá a las instituciones de la RED comunicación abierta y permanente con la Coordinación Regional para organizar las referencias a las instituciones que prestan servicios de alta complejidad en otros departamentos de la región.

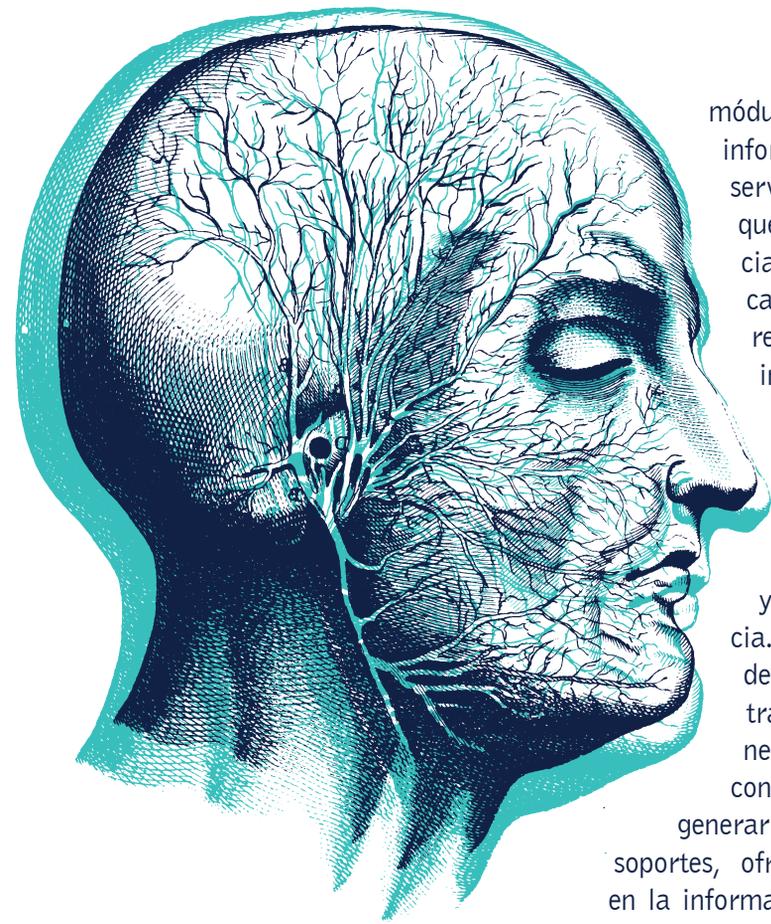
La Coordinación Departamental o Distrital de la RED deberá disponer de una plataforma tecnológica para garantizar la comunicación interinstitucional entre las diferentes Instituciones prestadoras de servicios de salud que hagan parte de la red, capaz de brindar soporte 24 horas, los siete días de la semana. Así mismo, la plataforma debe contener módulos de gestión de información de los servicios de la red, que permitan agenciar debidamente cada solicitud de remisión ante las instituciones de mayor complejidad, así como el seguimiento y registro de toda referencia y contra-referencia.

La plataforma debe conservar la trazabilidad de manera inmodificable, con la posibilidad de generar los respectivos soportes, ofreciendo respaldo en la información a los requerimientos de la Auditoría Médica. Debe tener la capacidad de generar reportes estadísticos y administrativos y la creación de un informe bimestral a la Gobernación Departamental y al Ministerio de Salud y de Protección Social.

En Distritos y municipios de mayor tamaño las Direcciones Territoriales de Salud podrán crear una o varias oficinas de Coordinación del Sistema de referencia y contrarreferencia, en la medida del tamaño poblacional y la multiplicidad de instituciones de atención primaria, para que hagan enlace con las coordinaciones departamentales y distritales respectivas.

### **Coordinación Regional de la Red**

La instancia de Coordinación Regional de la RED, está conformada por la oficina y el equipo humano, encabezado por profesionales de salud con postgrado en áreas de administración de salud o salud pública, encargada de administrar y coordinar los procesos asistenciales y administrativos de los servicios de alta complejidad. La Coordinación deberá depender de la Dirección Regional de Salud y debe ser constituida por el Consejo Regional de Seguridad Social en Salud.



La Coordinación Regional de la RED deberá tener línea abierta permanente con las coordinaciones departamentales para atender los requerimientos de referencia de pacientes, así como comunicación estrecha con las direcciones médicas de las IPS que prestan los servicios de alta complejidad en la región o fuera de ella, para garantizar la atención oportuna de los afiliados.

La Coordinación Regional de la RED deberá disponer de una plataforma tecnológica para garantizar la comunicación interinstitucional entre las diferentes Instituciones prestadoras de servicios de salud que hagan parte de la red, capaz de brindar soporte 24 horas, los siete días de la semana. Así mismo, la plataforma debe contener

módulos de gestión de información de los servicios de la red, que permitan agenciar debidamente cada solicitud de remisión ante las instituciones de mayor complejidad, así como el seguimiento y registro de toda referencia y contra-referencia. La plataforma debe conservar la trazabilidad de manera inmodificable, con la posibilidad de generar los respectivos soportes, ofreciendo respaldo en la información a los requerimientos de la Auditoría Médica. Debe tener la capacidad de generar reportes estadísticos y administrativos y la creación de un informe bimestral al Consejo Regional de Seguridad Social en Salud y al Ministerio de Salud y de Protección Social.

### **Pago de los servicios de salud de mediana y alta complejidad**

Las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios de salud deberán presentar las cuentas de servicios solicitados y prestados al respectivo Fondo Regional de Salud, Fondo que pagará el 80% de su valor dentro de los 30 días siguientes a su presentación, reservando el 20% restante a la revisión y auditoría de las mismas.

Los Fondos Regionales de Seguridad Social en Salud dispondrán de oficinas departamentales de Recepción, Revisión y Auditoría de Cuentas Médicas en cada departamento de la Región. Igualmente cada oficina departamental contará con una Dirección de Auditoría Médica de la RED.

Cuando la auditoría practicada sobre las cuentas resulte en glosas superiores al 20% del valor de las mismas, la institución facturante entrará de inmediato bajo investigación de la Dirección Departamental o Distrital de Salud y los resultados de la investigación serán notificados a la Superintendencia Nacional de Salud. Adicionalmente, si se encontraran irregularidades graves en la prestación o facturación por parte de una IPS, por parte de la Auditoría Médica, las Direcciones Territoriales de salud podrán exigir a las Coordinaciones Departamentales de la RED la restricción o el cierre total, temporal o definitivo, de solicitudes de servicios hacia dicha institución.

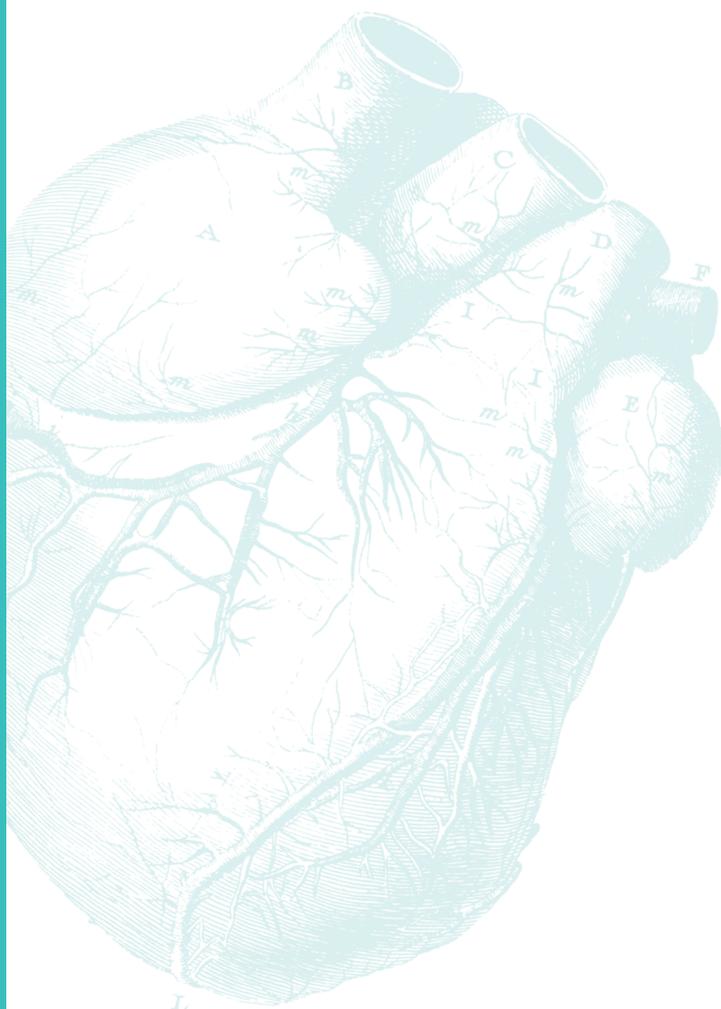
### **Evaluación de la Prestación de Servicios de la RED**

Cada Coordinación Territorial de la RED debe producir un informe anual de Evaluación de la Red de Servicios, que será presentado ante la autoridad territorial, los cuerpos colegiados del respectivo territorio y el Ministerio de Salud y Protección Social.

La evaluación de la prestación de los servicios de la red se realizará de forma periódica, pero constante, en cada región y departamento, teniendo en cuenta los siguientes atributos:

- Conformación y desarrollo de la red y de los prestadores de servicios de salud que hacen parte de la misma. Equidad en la distribución de la oferta a las distintas poblaciones del territorio.
- Capacidad instalada de la red de servicios y adecuación de la oferta a la demanda de servicios.
- Operación del Sistema de Referencia y Contrarreferencia
- Evaluación periódica de la satisfacción de los usuarios a la red prestadora de servicios de salud
- Evaluación de los atributos del SOGC: accesibilidad, oportunidad, pertinencia, suficiencia y continuidad, además del principio de contigüidad propio las rutas integrales de atención.
- Evaluación de indicadores de Gestión, de cumplimiento e impacto de la red de prestación de servicios de salud.

La instancia de Coordinación Regional de la RED, está conformada por la oficina y el equipo humano, encabezado por profesionales de salud con postgrado en áreas de administración de salud o salud pública, encargada de administrar y coordinar los procesos asistenciales y administrativos de los servicios de alta complejidad.



# 3 Financiamiento

Colombia tiene un gasto en salud en porcentaje del PIB de 7,2%, que se encuentra en el promedio de la región, según el observatorio del gasto público CEDICE, que está en un 5%. De igual manera, presenta los más bajos gastos de bolsillo de la región, llegando al 15.36% en 2021. El presupuesto anual de salud de la ADRES supera los 60 billones de pesos (MSPS, 2020). Del total de los recursos 34 billones aproximadamente están dirigidos al aseguramiento en salud y la atención individual, casi 3 billones en recobros de medicamentos No Pos del régimen contributivo, y solo 1.3 billones de pesos se dirigen para la salud pública, la promoción y la prevención. (MSPS, 2017).

No obstante las cifras del déficit son variables, y fluctúan entre 10 y 20 billones de pesos. El sistema de salud en Colombia ha sido una caja negra, en don-

de no se ha contado con un sistema de información cierto que dé cuenta del flujo de recursos dentro del mismo. Se ha tenido conocimiento cierto solo recientemente con la creación de la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que comenzó a operar desde el 1 de agosto de 2017, cuyo objetivo es administrar los recursos del SGSSS y administrar los recursos del fondo de garantías para el sector salud FONSAET, esto supone llevar a cabo el pago y reconocimiento de los recursos de la UPC, Unidad de Pago por Capitalización, a las EPS del régimen subsidiado y contributivo dentro del sistema de aseguramiento. Respecto al déficit financiero del sistema, la Asociación Colombiana de Clínicas y Hospitales en su informe de cartera con corte a junio de 2019 manifestó que la deuda a los hospitales y clínicas por la prestación de servicios de salud llegó a los \$10.1 billones de pesos, de los cuales el 59,1 % es deuda morosa.

Estas deudas han aumentado de manera considerable, ACHC informaba que las deudas habían ascendido casi el doble, solo en dos años, con un estudio de cartera al 31 de diciembre de 2018 que representan 207 instituciones hospitalarias. Según Fedesalud, el problema más sobresaliente en el devenir del sistema, pertinente a la relación entre los distintos actores (es decir, sin contar el viacrucis de los ciudadanos), es la inoportunidad en los pagos de las facturas y demás compromisos contractuales, fenómeno que, a pesar de la expedición de decenas de normas, los distintos gobiernos no han logrado corregir.

La verdadera causa del incumplimiento de los pagos es, por supuesto, el hecho de que desde un comienzo se permitió, y se sigue permitiendo, en este «particular mercado», que el dinero no tenga valor, por lo que no se reconocen intereses de mora. El Código de Comercio de Colombia reza en su Art. 885.- Todo comerciante podrá exigir intereses legales comerciales de los suministros o ventas que haga al fiado, sin estipulación del plazo para el pago, un mes después de pasada la cuenta.

En síntesis, los servicios prestados, los suministros entregados e incluso el trabajo realizado deben ser pagados al precio de la fecha en que fueron provistos y, en caso contrario, se deberán reconocer los intereses correspondientes a la mora pues, de no hacerlo, el deudor puede

obtener rentabilidad financiera con los dineros del proveedor, y se falsean los precios y los costos de las dos entidades que realizan la transacción comercial.

Desde el inicio hizo carrera en el sistema, y es una realidad de bulto, la desviación de las prácticas comerciales aceptadas en Colombia y el mundo entero, relacionadas con el reconocimiento oportuno de las obligaciones y el pago de los intereses en los casos de mora. La ruptura de las normas más elementales relativas a los contratos entre empresas, respecto a las obligaciones monetarias, sus efectos, las consecuencias y responsabilidades financieras que de ellas se derivan, falsea la condición propia de la economía de mercado relativa al valor del dinero y crea de hecho una subcultura o «economía especial», que no todos los empresarios e inversionistas parecen dispuestos a aceptar. Otros se ajustan, incluyendo por anticipado en el costo del bien o servicio los costos financieros derivados de la cartera prolongada.

Nunca fue posible ulteriormente, en este extraño «mercado», la recuperación de las prácticas comerciales, basadas en la necesidad de honrar oportunamente las obligaciones contraídas y en la existencia de medidas coercitivas ante las conductas opuestas, para dar seguridad a los inversionistas en el sector. Una enorme cartera en el sistema, con promedios reales superiores a tres o cuatro meses y con porcentajes significativos

a seis u ocho meses, denunciados en múltiples publicaciones, evidencian la falta de seguridad jurídica y financiera en este «particular mercado». Este fenómeno podría interpretarse, de otra forma, como prueba de que el sistema opera más como un esquema de distribución de recursos públicos del Estado, que con una lógica de mercado. Incluso las últimas medidas del Gobierno para girar directamente a los hospitales los dineros, por franco incumplimiento de los pagos por parte de las EPS, constituyen una prueba más de este comportamiento propio de los sistemas de asistencia pública. Es de anotar que dada la ineficacia de las EPS en el giro de recursos públicos de la salud, el Ministerio de Salud y Protección Social reconoce que entre junio de 2016 y mayo de 2017 se han girado \$15,1 billones de pesos de manera directa por parte del Ministerio a los prestadores, de los cuales el 67,01% se ha girado a las IPS y proveedores.

En total, desde la aplicación de la medida en abril de 2011 a 2017, se han girado \$68,7 billones de pesos de los cuales 65% ha sido para la red prestadora y proveedores (Radicado MinSalud 201742301674932). Para subsanar la crisis financiera de los prestadores de servicios de salud, el Ministerio de Salud ha apelado a la figura de compra de cartera en donde reconoce que a diciembre de 2016 se han aprobado 1.816 operaciones de compra de cartera por \$1,62 billones, en las que se han be-

neficiado 415 IPS y 26 EPS de los regímenes contributivo y subsidiado (Radicado MinSalud 201742301674932). En cuanto a las EPS, el informe de la Superintendencia Nacional de Salud de 2016 que analiza 33 EPS muestra que tienen un déficit financiero de 5,2 billones de pesos.

El último informe publicado por la superintendencia de salud, de evaluación financiera de las EPS con corte a diciembre de 2018, muestra que estas entidades 32 tienen un déficit financiero total de 8 billones de pesos, es decir, en cuatro años el indicador empeoró en un 72%. De acuerdo a los resultados 18 EPS no cumplen con el capital mínimo para continuar en el mercado del aseguramiento, razón por la cual, la Supersalud tendría que revocar la licencia de funcionamiento de varias de estas, la última fue Emdisalud. Para la vigencia de 2018 solo 9 EPS cumplieron con los márgenes de solvencia financiera, esto ocurre, después de la hiper flexibilización de las regulaciones del Gobierno Nacional para facilitar la existencia de estas entidades.

Posteriormente la Superintendencia de Salud emitió un informe con corte a marzo de 2021 (Supersalud, 2021)<sup>11</sup>, 9 EPS so-

11. Supersalud - Superintendencia Nacional de Salud, Marzo 2021. Informe de evaluación del cumplimiento de los indicadores de capital mínimo y patrimonio adecuado marzo 2021 (<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Supervision-Riesgos/EstadisticasEPSRegimenContributivo/INFORME%20DE%20EVALUACION%20C3%93N%20DE%20LOS%20>

licitaron plan de reorganización institucional y ajuste financiero, 6 solicitaron autorización de capitalización, todo esto amparado en los actos administrativos que flexibilizaron las exigencias financieras de las EPS.

Es entonces que el Gobierno expide para este singular mercado una regulación extraordinaria (un regalo sin par para unas empresas sin par), dirigida a permitir que las EPS continúen operando y manejando billones de pesos de recursos públicos a pesar de no contar con un solo peso de patrimonio propio (o presentando «patrimonios negativos» en sus balances financieros durante muchos años). A estas entidades no se les aplica, ante la pérdida total de su patrimonio, lo que es ineludible ante la quiebra de cualquier otra empresa en la «economía normal»: la obligación de recapitalizar o la inevitable liquidación.

En ese sentido, el Gobierno del Presidente Iván Duque, cuando cumplió un año de haberse posesionado, ha expresado la intención de facilitar la generación de un oligopolio de EPS, en donde se liquiden las que no funcionen para que las de mejor funcionamiento asuman la totalidad del sistema de aseguramiento. En ese sentido, la primera iniciativa legislativa, radicada y aprobada por el actual gobierno, correspondió a la ley 1949 de 2019

INDICADORES%20DE%20CM%20Y%20PA%20-%20MARZO%20DE%202021%20Rev%20MAGC.pdf)

para el fortalecimiento de la Supersalud, en la cual se le entregaron mayores facultades a esta entidad, para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control. Esto se hizo con el objetivo de dotar de dientes a la institución, para proceder a la liquidación de EPS con el objeto de conducir el sistema hacia un oligopolio, que conforme al Gobierno Nacional, sería la solución al problema de la salud.

Desde esta perspectiva la propuesta de reforma estructural del sistema de salud contempla que el desarrollo de un nuevo arreglo institucional para el manejo de los recursos financieros del sistema no requiere las intermediarias financieras EPS, esto ha resultado a todas luces en un manejo inadecuado de los recursos que no aportan valor agregado a la prestación de servicios de salud y la gestión de la salud pública, realidad que ha sido aceptada por los propios gobiernos y que fue una de las motivaciones del proyecto de ley de reforma a la superintendencia de salud para facilitar la liquidación de las EPS que no cumplan con los criterios de solvencia, que serían la mayoría, y serían todas si se establecieran criterios idóneos de medición, dicho de otra manera, la flexibilización de parámetros de evaluación de las EPS es lo que ha facilitado de manera forzada y antitécnica la manutención de estas entidades en el sistema, que en estricto sentido son administradoras de recursos públicos de los colombianos.

# 4 Administración de los recursos

## La lógica de contratación en el sistema de salud

El Ministerio de Salud y Protección Social reconoce que ha habido un mecanismo de contratación selectiva que ha generado grandes ganancias en eficiencia y ha controlado la presión inflacionaria en el POS, lo cual hizo posible la cobertura universal del aseguramiento sin crecimiento del gasto en salud, con una cobertura de la población subsidiada a más del 50% de los colombianos. El Ministerio reconoce que no hace gastos y obtiene renta. En ese contexto, un estudio reciente evidenció que el nivel de crecimiento constante de los precios de contratación de hospitales no cambió de manera significativa desde 1995 hasta 2013 (Ruiz, 2015). Se destaca el cambio de las instituciones hospitalarias: de un modelo de producción industrializado de servicios, a un modelo de comercializadora o interme-

diaria de los mismos estimulado por la Ley 1438 (Art 59).

Esta intermediación supone un nuevo traslado del riesgo mediante la subcontratación con otras empresas más pequeñas ubicadas al interior o exterior de cada centro hospitalario. Llevando este modelo al extremo, se podría comparar este hospital con múltiples servicios subcontratados, más con un centro comercial que con una empresa productiva. El objeto social de la IPS continente sería la comercialización de servicios (compra a las IPS contenidas para vender en conjunto a aseguradores, otras entidades y pacientes), actividad que le dejaría un margen de utilidad sin asumir mayores riesgos. Al parecer esta tendencia a no asumir riesgos se está convirtiendo en una característica frecuente en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, tanto a nivel de aseguradores como de prestadores.



Esta propensión puede crear al mismo tiempo un sinnúmero de intermediarios que obtienen un margen y trasladan el riesgo sin agregar mayor valor, con lo que finalmente se reducen significativamente los recursos para la prestación efectiva de los servicios de salud. A esto se suma el reconocimiento que hace el órgano rector del sistema, el Ministerio de Salud en el documento MIAS, que expresa: La no existencia de normas que hagan transparente la contratación y el precio ha llevado a la contratación incompleta, la inexistencia o parcialidad de la red que garantice el derecho y uso de la integración vertical. A ello se han sumado barreras negativas desde los prestadores como reducción de demanda, porcentajes de contratación forzada, la diferenciación selectiva de servicios y la creación de barreras a través de la captura del asegurador.

Sin embargo, lo más precario ha sido la extensión de 29 mecanismos contra cíclicos de pago, como el pago per cápita en la baja complejidad y el pago por evento en la mediana y alta complejidad, mecanismos de pago que incentivan la baja capacidad de resolución de los niveles básicos y la inducción de demanda en la alta complejidad. (PAIS-MIAS, 2016) Las consecuencias que se derivan de tal intensa mercantilización de los servicios son, por una parte, la duda permanente sobre la cobertura o posibilidad de autorización o facturación

de determinado procedimiento modificado, o insumo incluido en el plan (manual de tarifas), dado el permanente cambio tecnológico, así como, por otra, la pérdida de la continuidad e integralidad del servicio, atributos de la calidad en salud, dada la necesidad de autorización y facturación detallada de cada actividad y procedimiento. La crítica más dura al sistema no es aquella que repite: «la salud es un derecho, no una mercancía», sino la que define al sistema mismo, no como un sistema de salud, sino como un sistema de facturación. Para los sistemas intensivos en facturación de mercancías resultan ideales los medicamentos, los insumos, los exámenes clínicos y las consultas individuales, que cumplen a cabalidad la condición de mercancías de rápida circulación.

No parecen ajustarse a esta lógica, en el otro extremo, ni el trabajo médico en equipo, ni los programas basados en equipos multidisciplinarios, ni los largos procesos de rehabilitación, ni los complejos mecanismos de atención para pacientes crónicos, menos las reuniones de mortalidad o las autopsias. Más bien, los enfermos se debieron ajustar a las necesidades del mercado y a demandar repetidamente autorizaciones de servicios.

Desde esta perspectiva, para garantizar la administración de recursos, la reforma estructural que reglamenta la ley estatutaria propone la creación de unos fondos territoriales de salud,

que serán administrados por unidades territoriales conformadas por entidades públicas descentralizadas con altos estándares técnicos que posibiliten un control anticorrupción. Esta entidad tendría como objetivo el recaudo de los recursos de los entes territoriales, la organización de los presupuestos y los mecanismos de contratación de los prestadores de servicios de salud, el ejercicio de la autoridad sanitaria territorial y la rendición de cuentas ante el consejo territorial de salud.

## ¿Cómo se manejarían la financiación y cómo se administrarían los recursos en el nuevo sistema de salud?

### Todos ponen

En el mismo lugar donde se genera la riqueza (los excedentes económicos) deben recaudarse los recursos necesarios para asegurar el bienestar de la población, en especial los destinados a garantizar la salud y la seguridad social. La financiación de la salud y la seguridad social debe ser tripartita, como se estableció internacionalmente, desde su origen, en los Estados de bienestar.

Todas las empresas, trabajadores, independientes y rentistas de capital deben aportar sin excepción a fondos parafiscales; las empresas en proporción a los

contratos realizados por trabajos o servicios personales, y los trabajadores, cuentapropistas y rentistas en proporción a su ingreso. Todo contrato o pago de trabajo, sin importar la forma jurídica, debe incluir aportes a la seguridad social que, en caso de no realizarse, generarán una deuda exigible con la seguridad social y se constituirá en una obligación fiscal que generará cobro coactivo.

El Estado podrá subsidiar temporalmente las obligaciones de aportes para salud de microempresas y de cuentapropistas, cuando su renta presuntiva sea inferior a la línea de pobreza monetaria de una familia promedio. En ningún caso, el no pago o el atraso en las obligaciones con la seguridad social de empresas, trabajadores, cuentapropistas o rentistas se constituirán en barrera para el acceso a los servicios de salud en el territorio nacional.

## Descentralización

Los recursos destinados a la salud y la seguridad social en salud respetarán la descentralización político-administrativa del país, establecida en la Constitución de 1991. Por ello, y por la necesidad de fijar competencias y responsabilidades de los servicios de salud y del manejo de los recursos, se establecerán varios niveles de financiamiento que descentralicen efectivamente rentas y gastos.

Los municipios y distritos recibirán efectivamente los recursos de participaciones de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) que determinó la Constitución del 91 para la salud de sus habitantes y ubicarán estos recursos en un Fondo de Salud Municipal, junto con los recursos propios, con destinación específica a financiar directamente las instituciones encargadas de la atención básica en salud de sus habitantes y los servicios de promoción de la salud, control de los factores de riesgo y las acciones sobre los determinantes sociales, integradas como un servicio público, con participación social, dirigido a lograr una mejoría constante en los indicadores de salud y calidad de vida de la población.

Los departamentos y distritos dispondrán de: 1. un Fondo Departamental o Distrital de Seguridad Social en Salud, que integrará las rentas cedidas; 2. del recaudo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y 3. de otros recursos propios. Estos recursos serán para planear, organizar, dirigir y adecuar las instituciones hospitalarias públicas, mediante presupuestos de funcionamiento e inversión orientados a garantizar la suficiencia de la oferta de servicios de mediana y alta complejidad en el territorio, incluida la red de urgencias, y para desarrollar los servicios de transporte de pacientes; todo en busca de optimizar la capacidad de respuesta territorial a las necesidades de atención de la población. Los departamen-

tos y distritos deberán asignar un 2% de su presupuesto para la formación y cualificación de los trabajadores de la salud.

Se organizará un nivel regional, que integrará grupos de departamentos y distritos bajo un «territorio de salud», que contará con un Fondo Regional de Seguridad Social en Salud, al que ingresarán todos los aportes de seguridad social de salud de empresas, trabajadores, independientes y rentistas de capital del territorio y que integrará los recursos destinados a salud de las Cajas de Compensación. Los Fondos Regionales de Seguridad Social en Salud financiarán hospitales públicos y pagarán los servicios prestados por los privados que se integren a la red de servicios del territorio, por mecanismos de reconocimiento de servicios prestados de mediana y alta complejidad, a las tarifas únicas y obligaciones de prestación de servicios que fije el Gobierno Nacional.

El nivel nacional manejará un Fondo Nacional de Compensación que se financiará con un 10% del recaudo de los Fondos Regionales de Seguridad Social en Salud. El Fondo Nacional de Compensación incluirá un sub-Fondo o seguro para apoyar a los territorios en situaciones de catástrofes, eventos catastróficos y desastres. También constituirá un sub-Fondo para garantizar el tratamiento de enfermedades raras de pacientes de todos los territorios en entidades especializadas, con recursos del presupuesto general.

## **Manejo técnico y transparencia en los recursos**

Para garantizar el manejo técnico de los recursos correspondientes a los fondos de salud y seguridad social, en todos los niveles de financiamiento del Sistema, se constituirán Unidades de Planificación y Evaluación que asesorarán la formulación de los planes anuales

y evaluarán el cumplimiento de las metas. Estas unidades rendirán informes trimestrales a las respectivas autoridades y a los organismos de control, al tiempo que garantizarán el acceso público y abierto a toda la información disponible. Se propenderá por que exista un control ciudadano mediante veedurías con conceptos vinculantes.

# 5 Prestación de servicios

Con respecto a los prestadores públicos, el Ministerio de Salud y Protección social evidencia en el documento PAIS-MIAS que existe una disminución en la oferta de servicios de los primeros niveles de atención, debido a la exigencia de rentabilidad financiera, antes que el cumplimiento de sus objetivos misionales que son la prestación de servicios de salud, lo que se corrobora a partir de la información del Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud, la cual ha disminuido entre 2013 y 2016 en un 2.8%; en el segundo nivel se presenta el mismo comportamiento con una disminución del 1.5%; el documento señala que existe un crecimiento significativo de las IPS públicas de tercer nivel de atención, las cuales crecen durante el mismo periodo en 9.8% (MSPS, 2016).

El Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud

(REPS) a septiembre de 2020, mostró 19.399 Institución Prestadora de Salud (IPS). El 18,75% (3.638) tenían carácter público, el 80,91% (15.696) privado y mixtas el 0,34%. Los territorios de Bogotá D.C (15%), Antioquia (10,93%), Valle del Cauca (9,94%), Atlántico (6,22%), Santander (5,51%), Bolívar (4,99%) y Córdoba (4,27%), fueron los que mayor proporción de IPS. Caquetá, Arauca, Putumayo, Amazonas, San Andrés y Providencia, Guaviare, Vichada, Guainía y Vaupés tuvieron proporciones inferiores al 1,0%. Se observa, que las IPS están concentrados en los departamentos con mayor densidad poblacional y desarrollo urbano.

El 53% de las IPS privadas se concentran en Bogotá D.C (17,67%), Antioquia (11,67%), Valle del Cauca (10,16%), Atlántico (6,88%) y Santander (5,72). Las IPS públicas se encuentran en Nariño (9,76%),

CAPACIDAD INSTALADA		
	2017	2020
Camas	83.789	45,7%
Quirófano	2.971	1,6%
Parto	1.306	16,3%
Ambulancia	5.79	3,2%
Otros	12.152	13,5%
Total	106.008	11,9%
Proporción capacidad instalada	86%	
Variación 2017-2020 total capacidad instalada (en porcentaje)	7,58%	

Fuente: PGN. Ministerio de Salud y Protección Social. Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud.

SERVICIOS	HABILITADOS A NIVEL NACIONAL			
	2017	2018	2019	2020
Partos	1.306	1.334	1.35	1.352
Quirófanos	2.971	2.996	3.068	3.068
Ambulancias	5.79	6.021	6.265	6.273
Profesionales de la salud*	---	686.269	731.018	775.771

Incluye a los auxiliares.

Valle del Cauca (9,15%), Antioquia (7,75%), Córdoba (6,24%), Bolívar (5,88%), Magdalena (5,17%), Cundinamarca (5%), Santander (4,67%), Boyacá (4,12%), Cesar (3,99%), Cauca (3,88%), La Guajira (3,82%), Bogotá D.C. (3,68%), Norte de Santander (3,66%) y Tolima (3,38%) (ASIS, 2020)

Para enero de 2020 se contaban a nivel nacional con 68.983 sedes de prestadores, un aumento del 10,5% respecto a las sedes

inscritas en el 2017. Por clase de proveedor, a enero de 2020 se presentó incremento, así: se pasó de 18.336 a 18.702 sedes de IPS; en materia de profesionales independientes se aumentó de 40.802 a 47.256 y referente a de transporte especial de pacientes se incrementó de 346 a 364 (Auto, Corte Constitucional, 2020). El 60% de las IPS se encuentran en las capitales. En cuanto a la capacidad instalada se presenta el siguiente reporte: Ver cuadro

En cuanto a la red de prestación de servicios, para el año 2020 en este informe, solo el 55,4% de las EPS contaba con un concepto positivo por parte de Supersalud, de red habilitada para satisfacer las demandas de sus afiliados.

En cuanto al transporte asistencial para 2019, se disponen de 6.129 ambulancia, con un promedio de 186 ambulancias a nivel departamental. Según la modalidad el 98,0% (6.009) son ambulancias terrestres, el 0,8% (49) corresponden ambulancias aéreas. El 0,962% (59) y 0,20% (12) son ambulancias de tipo fluvial y marítima respectivamente. Los territorios que concentran más del 57,9% de las ambulancias básicas se ubican en Bogotá D.C (545), Valle del Cauca (544), Antioquia (507), Santander (308), Cundinamarca (299), Boyacá (211), Tolima (206) y Atlántico (198). En tanto que el transporte medicalizado se registró más del 51,4% en Bogotá D.C (213), Antioquia (96), Valle del Cauca (85), Atlántico (68), Cesar (67), Bolívar (65) y Santander (54) (ASIS, 2020)

Según el REPS a abril de 2019, en Colombia, disponía 8.131 camas, distribuidas por modalidad: adultos con el 23,0 (1.868), obstetricia con el 19,1% (1.557), pediátrica con el 18,8% (1.525), cuidado intermedio adulto con el 6,1% (498), cuidado intensivo adulto con el 5,5% (449), cuidado intermedio neonatal con el 4,0 (324),

cuidado intensivo neonatal con el 3,8% (306), cuidado básico neonatal con el 3,2% (261), cuidado intermedio pediátrico con el 2,8% (224) (ASIS, 2020)

Los territorios de Antioquia (12,2%), Bogotá D.C (10,0%), Atlántico (8,1%), Valle del Cauca (7,0%), Bolívar (5,5%), Santander (5,5%) y Cesar (3,9%) concentran el 52,4% (4.257) de todas las modalidades de camas registradas en el REPS\*. En contraste Vaupés y Guainía registraron 9 y 6 camas, respectivamente.

Adicionalmente, se ha evidenciado que los niveles de atención básicos presentan alta obsolescencia tecnológica, deficiencia del personal de salud y de infraestructura, esto debido a la pobre inversión de los gobiernos para el fortalecimiento de la red pública de hospitales. El mercado de la salud instaurado creó la tendencia a estimular la atención especializada en el alto nivel de complejidad, que garantiza la sobrevivencia financiera de las instituciones. Esto en contravía de los postulados de la Atención Primaria en Salud, donde la mayor resolutivez de los problemas de salud debería darse en el primer nivel de atención.

A esto se suma el hecho de que el modelo destruyó el sistema de referencia y contrarreferencia, que posibilitaba que el paciente transitara con facilidad a través de los diferentes niveles de atención requeridos de la red

hospitalaria; la contratación de los prestadores de servicios de salud dependió de las EPS y sus criterios mercantiles, sin ninguna regulación por parte del Estado, descuidó las necesidades de salud de la población. Por dicha razón, los niveles de ocupación en los prestadores públicos permiten evidenciar la tendencia de la atención en los niveles de atención superiores; es así como los niveles de ocupación en el primer nivel de atención solo alcanzan el 40%, los demás niveles superan el 78% en el periodo 2007 – 2012, con una tasa de ocupación por encima del 97% en el segundo nivel y del 91% en el tercer nivel. Es así como el uso de los niveles básicos es del 60% y de los niveles de alta complejidad supera el 90% (MSPS, 2016).

El sistema ha aumentado el número de atenciones y prestación de servicios, pero esto no ha respondido a la búsqueda de resultados en salud de la población, sino a los incentivos del mercado para que exista producción de servicios de salud. En 2007, el 48% de los partos se remitía a los centros de mayor complejidad desde los hospitales públicos de primer nivel, para 2012 el 88% generaba esta misma situación, lo cual permite inferir el incentivo al crecimiento de la cesárea en el país, que pasó del 25% en 1998 al 46% en 2013 (MSPS, 2016). Estos índices demuestran que se ha debilitado el sistema de atención primaria en salud, la cual posibilita la detección temprana

de los problemas asociados con el parto, mediante los controles prenatales.

El modelo incentiva el alto costo y la facturación de servicios, tanto así que para generar mayor facturación privilegia y genera la necesidad de hacer cesáreas, cuando la mayoría de partos deben ser naturales. Se ha presentado a nivel global un debate en torno al aumento de partos atendidos por cesárea. Se reconoce que esta intervención puede ser eficaz para prevenir morbi-mortalidad materna y perinatal cuando existe una justificación médica; no obstante, puede aumentar el potencial riesgo de infección y complicaciones por la cirugía, específicamente en lugares donde no existen las condiciones seguras para la realización de las intervenciones. En ese sentido, la OMS ha expresado que a nivel poblacional las tasas de cesáreas superiores al 10% no están asociadas con una reducción de la mortalidad materna y neonatal. Otro ejemplo que puede ilustrar los efectos del desmonte que ha hecho el sistema de la atención primaria en salud es en el caso del cáncer, donde se incentiva que la enfermedad evolucione a sus estadios más graves, para la satisfacción y la renta de una industria farmacéutica que se lucra de la venta de medicamentos oncológicos de alto costo. En el caso del cáncer de mama, por ejemplo, el promedio de días transcurridos entre la primera consulta y el tratamiento es de 137 días de

los cuales se pierden 90 entre el diagnóstico inicial y la confirmación del dictamen en el centro especializado. Como resultado, en Bogotá se diagnostica el 29,1% de los casos de cáncer de mama en estadio localizado, contra 64% en USA, y el 57.2% en estadio de invasión regional, frente al 27% en USA (Piñeros y cols., 2009).

En ese contexto, sólo el 49% de los pacientes con cáncer de mama son detectados en estadios tempranos, existen unas coberturas inferiores al 47% para el tamizaje de cáncer de mama. El tiempo promedio de espera entre el diagnóstico y el inicio del tratamiento en cáncer de cuello uterino es, en promedio de 70 días (Exposición de motivos PL 010 Senado y 425 de Cámara, 2020).

A esto se suma que la ineficiencia del sistema lleva a la reconsulta por el poco tiempo en la consulta, lo que termina en complicaciones que generan alta rentabilidad. De otro lado, el modelo de mercado a la salud implementado profundiza las inequidades en la concentración de la prestación de servicios. Se evidencia una concentración de las atenciones de carácter nacional; a partir del análisis de la distribución geográfica en la prestación de servicios de salud, se observan cerca de 20 nodos que centralizan el flujo de procedimientos médicos para pacientes provenientes de los 1,101 municipios del país. La consulta especializada, se

concentra aún más en diez nodos; seis nodos, por su parte, concentran los procedimientos hospitalarios (Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Pasto, Cali y Barranquilla), con preeminencia de Bogotá y Medellín como agrupadores finales de referencia (Páez y Cols, 2012)<sup>12</sup>

Adicionalmente a lo ya evidenciado en los territorios apartados y con las poblaciones dispersas, acerca de la forma como la oferta de los servicios de salud- determinada por el mercado-, no llega a la población pobre, alejada de los centros urbanos, se ha encontrado evidencia más fuerte de este indeseable efecto del alejamiento de los servicios de la población pobre en las grandes ciudades. Una investigación realizada por el CID de la Universidad Nacional, en Bogotá, demuestra que la inversión privada en prestación de servicios se concentra en barrios de alto poder adquisitivo, mientras localidades de poblaciones del sur y occidente de

12. Ministerio de Salud y Protección Social, Dirección de Epidemiología y Demografía (2016) Análisis de situación de Salud (ASIS) COLOMBIA, 2016. pág. 134: «Para 2014, en Colombia había 48.572 instituciones habilitadas para la prestación de servicios (IPS) de salud. El 97,45% (47.335) tenía carácter privado, el 2,48% (1.204) público y el 0,07% (33) mixto. Las IPS están concentradas en Bogotá y en los departamentos más grandes y con mayor estándar de desarrollo. El 26,96% (13.097) de las IPS se hallaba en Bogotá; el 14,39% (6.988), en Antioquia; el 11,03% (5.356), en el Valle del Cauca, y el 4,53% (2.200), en Santander. De este modo, el 57% de las instituciones habilitadas del país se ubicaba en los lugares mencionados».

la ciudad se encuentran gravemente desprovistas de servicios.

En los resultados de la investigación se sintetiza la enorme inequidad de una sociedad cuya oferta de servicios, en todos los servicios analizados en las IPS registradas y habilitadas en el Distrito, se aleja consistentemente de la población más pobre y, por tanto, más necesitada en términos de salud. La investigación deja abierta la pregunta de: ¿cómo asigna y distribuye el mercado?, pues supuestamente el aseguramiento es universal y, en consecuencia, la garantía de la demanda previamente financiada garantizaba el acceso igualitario y sin discriminación de la población a los servicios.

Otro interrogante que surge: ¿puede el Estado garantizar una oferta mínima de servicios que responda a las necesidades de los usuarios, si los esfuerzos son insuficientes para compensar el desastre en términos de desigualdad que genera este Sistema? Esta situación se da por la hegemonía y el ineficaz control realizado sobre las EPS aseguradoras, quienes ejercen su posición dominante en la contratación de los prestadores y la absoluta negación al ciudadano del derecho de escoger donde recibir el servicio. Los contratos entre aseguradores y prestadores tienden a ser incompletos e inestables.

También es evidente que existen diferencias de precios entre los mercados de prestación

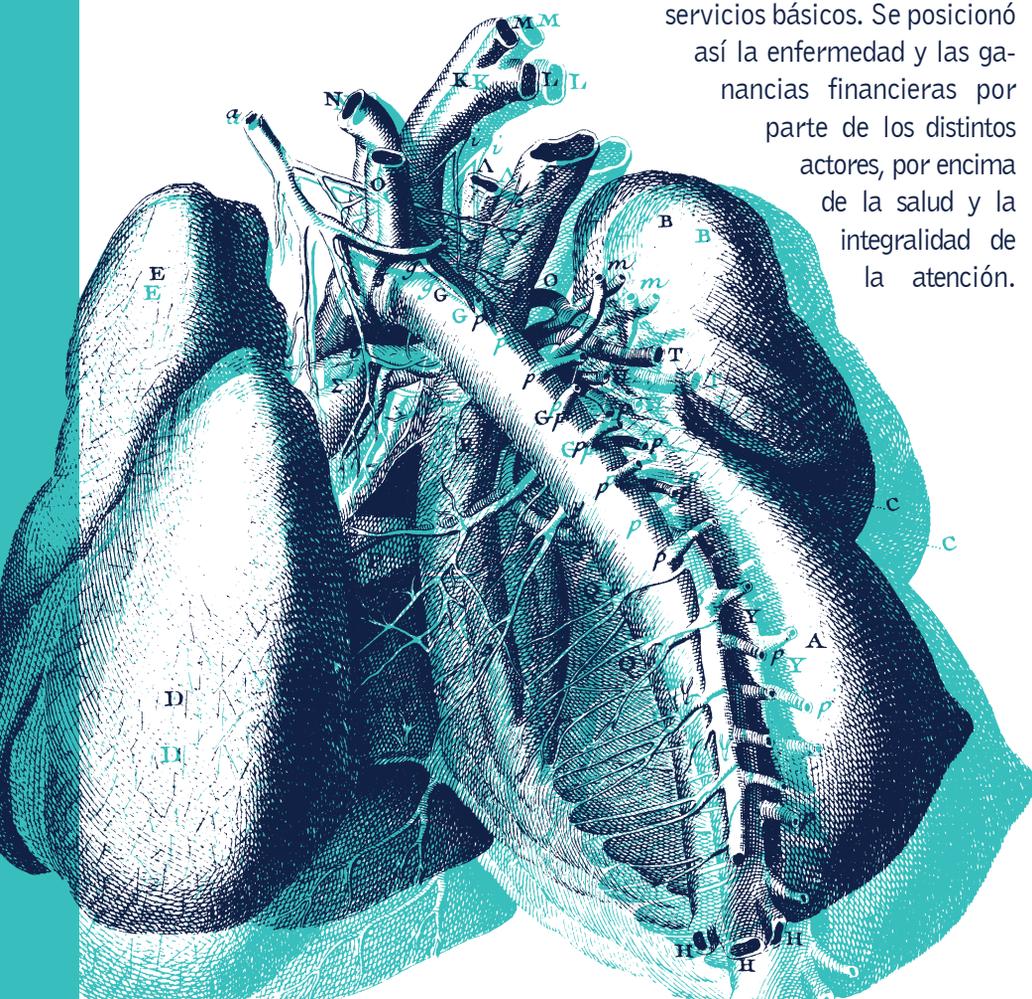
que indican diferencias en la concentración y el poder de negociación entre aseguradores y prestadores (Ruiz, 2015). El diagnóstico realizado por el modelo de atención integral en salud MIAS reconoce que en el primer nivel de atención la contratación usualmente corresponde a la capitación sin umbrales y límites definidos, y tanto aseguradores como prestadores tienden a generar rentas sobre las asimetrías en los contratos; los primeros, haciendo uso de la autorización como mecanismo para modular la oferta con contención del gasto; y los prestadores de primer nivel en la remisión de pacientes a la alta complejidad y el mantenimiento de una estructura no resolutive pero menos costosa para la prestación de servicios

(MIAS, 2016). Ante esta situación, el paciente debe hacer su propia gestión ante el asegurador, para la obtención de los servicios requeridos. Todo este esquema se traduce finalmente en la violación del derecho a la salud de la población. Estas limitaciones son determinados por un modelo de salud que privilegia el enfoque hospitalario de servicios orientados hacia la enfermedad y su resolución en las instituciones hospitalarias de mayor complejidad. En efecto, se hace notorio el crecimiento en la demanda de profesionales especializados.

Las urgencias de las IPS de mediana y alta complejidad se han constituido como la puerta de entrada al sistema, con la consecuente subutilización de los servicios básicos. Se posicionó así la enfermedad y las ganancias financieras por parte de los distintos actores, por encima de la salud y la integralidad de la atención.

Esto deriva en un sistema de salud absolutamente costoso e ineficaz, en su objetivo que debería ser la garantía del derecho a la salud, lo que hace que el sistema sea insostenible financieramente. En suma, el gasto en salud mediado por el mercado acabó privilegiando el consumo de medicamentos, insumos y equipos de alta tecnología, en hospitales de alta complejidad, negocios que, por permitir márgenes de utilidad mucho mayores, presionan por todos los medios su inclusión, consumo y pago por los fondos de la seguridad social.

Para un empresario de la salud es mucho más rentable manejar dos pacientes hemofílicos que dos mil afiliados para atención básica en un centro de salud. ¿Qué se puede esperar, entonces, de tal estímulo económico?. Se podría señalar que el problema fundamental del sistema, que lo tiene actualmente en crisis, parece ser justamente el hecho de que el gasto del Estado no llega a la población pobre y no se traduce en servicios de salud adecuados, sino que buena parte se concentra, se desvía y se aleja por el camino en vista de la presión de diversos intereses descritos en este «mercado». En síntesis, el arreglo institucional construido en 1993 no ha resultado eficiente en la asignación y menos en la distribución. En el estudio de la Unidad de Capitación del Sistema para 2011 (Universidad Nacional 2011), la Universidad Nacional de



Colombia, después de estudiar en detalle el gasto en salud, frecuencias y costos para determinar la prima pura del sistema encontró un desproporcionado incremento del gasto de las EPS del régimen contributivo, centrado en el rubro de medicamentos.

Las EPS que presentaron enormes sobrecostos en medicamentos fueron entidades de carácter cooperativo, que se caracterizaban por ser propietarias de su red de prestadores y poseedoras al mismo tiempo de las firmas que les suministraban los medicamentos. En consecuencia, en su estudio, la Universidad Nacional concluye: Se repite insistentemente que las EPS son un negocio de especulación financiera, donde presuntamente se derivan rentabilidades producto de retrasar los pagos a los 32 prestadores y poner a rentar estos recursos en el sector financiero, hecho que no es comprobable empíricamente con los estados financieros.

La preocupación fundamental consiste, por el contrario, en que algunas entidades sin ánimo de lucro, tanto del régimen contributivo como del subsidiado adopten comportamientos rentistas en los que no interesa la utilidad de la EPS sino la ganancia de los negocios derivados integrados verticalmente, como capitación con entidades propias, compra de medicamentos o insumos, servicios de ambulancias, lavanderías, celaduría y otros servicios generales. Las compras de servicios, medi-

camentos o insumos, en estos procesos de integración vertical con las empresas de la misma entidad o el consorcio, o en el que participan los administradores o sus allegados, quedan por fuera de mecanismos de mercado, sin competencia real de precios y, por tanto, no hay garantía de que las negociaciones se den a los precios óptimos.

Este comportamiento rentista, en lugar de tener un incentivo para controlar el gasto del POS, tiene un claro estímulo a aumentar los gastos en los servicios de los que se derivan rentabilidades, lo que significaría una tendencia al aumento de los gastos de salud en la nota técnica de ambos regímenes.

En este punto parece haberse encontrado la relación entre el arreglo institucional con entidades sin ánimo de lucro que manejan las unidades de capitación, y el comportamiento rentista consecuente: a estas entidades les interesaba manejar grandes recursos para derivar ganancias a través de negocios secundarios, ya que de la empresa y del negocio principal legalmente no podían derivar ganancias

Por la misma razón, estas entidades no tienen motivación alguna para ahorrar recursos al sistema y tienden a gastar la totalidad de lo recibido. Al mismo tiempo, las entidades privadas que manejan tanto el Plan Obligatorio como los planes voluntarios, tampoco tienen interés en ahorrar recursos al sistema, pues cargan todos

los gastos de los pacientes al seguro obligatorio hasta llegar a su tope, y derivan las ganancias por el seguro voluntario. Como consecuencia de tal arreglo institucional y el consecuente aliciente generado, no se puede esperar otro resultado. El premio Nobel Stiglitz señala por su parte: «Hoy en día, no hay apoyo intelectual razonable para la proposición de que los mercados, por sí mismos, generan resultados eficientes, mucho menos equitativos». (Stiglitz 2010)

En ese sentido, la propuesta de reforma estructural del sistema de salud, sienta sus bases en las disposiciones de la sentencia C-313 de 2014, en la cual cualquier persona residente en el territorio nacional podrá solicitar cita en su institución hospitalaria de referencia sin que medie autorización de algún intermediario, de acuerdo a los principios de autonomía profesional y autorregulación. Esta institución prestadora estará organizada en red integrada e integral con otras instituciones de carácter público, privado o mixto. Esta red conforme el nivel de complejidad requerido por el ciudadano paciente, se circunscribe a su territorio o al nacional según la disponibilidad de servicios y tecnologías en salud. La autoridad sanitaria de la red será ejercida por las unidades territoriales de salud que fijará los presupuestos, formas de pago, contratación, conforme a los lineamientos estipulados por el consejo nacional de salud y el correspondiente consejo territorial de salud.

# 6 Modelo de atención

## La Salud Pública y los Territorios

El modelo de salud instaurado por la ley 100 de 1993 partió de la consideración de la ineficacia del Estado para gestionar la prestación de servicios de salud y la salud pública, para justificar la entrega de esta última al sector privado, por lo que progresivamente fue mermando la capacidad de los entes territoriales para ejercer rectoría y ejecutar la política de salud. De ahí que la inversión en salud pública muestra condiciones de ineficiencia; una evaluación desarrollada por el Ministerio de Salud y Protección Social sobre ejecución presupuestal encontró que para octubre de 2015 cerca del 40% de los presupuestos de salud pública de los municipios no había sido ejecutado (MSPS, 2016).

De otro lado, el sistema otorga un poder hegemónico a las EPS en la prestación de servicios de

salud, la prevención y la promoción, pero esto menoscaba las posibilidades de vigilancia que el ente territorial pueda ejercer sobre dichas entidades, cuyo control y poder sancionatorio fue centralizado por la Superintendencia Nacional de Salud, que hasta el momento no ha ejercido su función a cabalidad. De otra parte, el modelo de aseguramiento instaurado contrasta con la heterogeneidad territorial y poblacional del país, que no considera las variables poblacionales, étnicas y epidemiológicas. Es evidente que la mayor concentración de la carga de enfermedad y problemas nutricionales se encuentra en zonas apartadas y con mayor concentración étnica.

El esquema de competencia en el aseguramiento ha permitido una micro-segmentación de la población en dichas 25 comunidades, situación que ha impedido que se pueda hacer una intervención en salud común



desde la perspectiva colectiva. Según la OPS, «el eje operativo para la salud pública son las responsabilidades que el Estado debe asumir, y más exactamente lo que le corresponde hacer a las autoridades oficiales en materia de salud en los diferentes niveles territoriales. Esto incluye no sólo las responsabilidades de ejecución directa de actividades o actuaciones específicas de salud pública, sino también y, de forma estratégicamente prioritaria, las actuaciones de movilización, promoción, orientación y articulación de los agentes sociales y el apoyo que se necesita de ellos a la hora que se cumplan las actuaciones en materia de salud pública (Martínez, 2012).

Las posibilidades de desarrollo de un territorio en general, y de salud en particular, dependen también de la existencia de una autoridad territorial con suficiente capacidad técnica y administrativa; es decir, con direcciones de salud capaces, pero que, además, tenga la voluntad política para abrir caminos de participación. Construir procesos de planeación serios y participativos en el país no es sencillo, dado que cientos de pequeños

municipios no tienen la más mínima capacidad técnica ni administrativa. De no abordar un verdadero reordenamiento territorial para construir niveles del Estado más racionales en cuanto a su tamaño geográfico y poblacional y, por tanto, con mayor capacidad de planificación, el país y el Gobierno central deben pensar en establecer asociaciones de municipios en provincias o unidades similares que garanticen condiciones más técnicas de administración y gestión del desarrollo, pero que tengan en cuenta las necesidades de los ciudadanos en el territorio, incluidas la planeación y la vigilancia en salud pública. Condiciones de los recursos humanos La implementación de la Ley 100 de 1993 no previó los requerimientos cuantitativos y cualitativos del recurso humano en salud, ni el impacto que el nuevo modelo tendría (MSPS,2016).

No se definieron políticas de formación, gestión o distribución que respondieran a los objetivos del sistema de salud. Dichos procesos se dejaron más a la definición de las perspectivas de cada institución y del mercado, que a la satisfacción de las

necesidades de salud de la población. Además, la ejecución de la Ley 100 coincidió con las directrices de flexibilización laboral que adelantaba el Estado en ese momento. En relación con la formación del recurso humano en salud, el país ha tenido un aumento progresivo, sostenido y sin ningún tipo de regulación. Estos 25 años se han caracterizado por la proliferación de facultades de medicina, que en la actualidad suman 60, pero que se quedan cortas en dar respuesta a una política de Estado de formación de talento humano en salud en función de las necesidades de la población.

En la reforma estructural que se propone el modelo de atención será definido por el Consejo Nacional de Salud con base a una propuesta de reglamentación presentada por el Ministerio de Salud, que debe contener la concepción y gestión de la atención primaria integral en salud, Servicios ambulatorios y hospitalarios especializados, los Servicios especializados de salud ocupacional, los programas de control de problemas y enfermedades de interés en Salud Pública y las prestaciones económicas.

# 7 Sistema integrado de información en salud

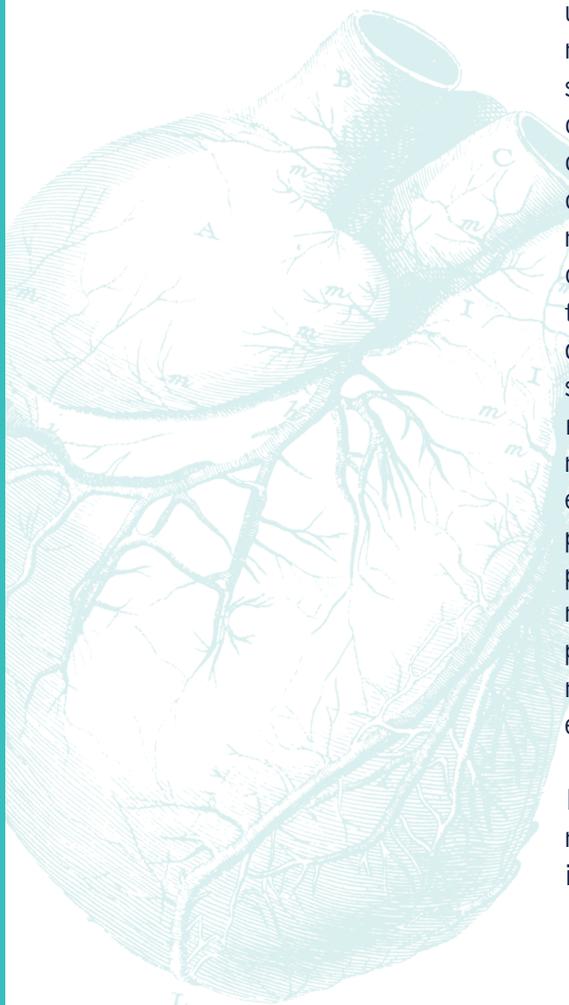
**E**l nuevo sistema de salud desarrollará un sistema de información único, público, transparente, disponible en línea, que usando los últimos recursos tecnológicos de Big Data, Procesamiento Digital de Imágenes, cadena de bloques y demás recursos para Inteligencia Artificial, permita recuperar el máximo de información económica, clínica, científica, tecnológica, técnica y administrativa, desde los orígenes del sistema de salud vigente, para preservar recursos económicos y epidemiológicos, así como tener los elementos empíricos oportunos para la toma de decisiones en política pública, y que en sí mismo sea un instrumento de soporte a la justicia para sancionar la corrupción y evitarla en el sector salud (Art 17, LES).

El Sistema incluirá los datos necesarios para garantizar la información sobre componen-

tes individuales, demográficos, determinantes de salud, genéticos y clínicos, que incluyen diagnósticos con sus ayudas y resultados, procesos de intervención terapéutica, rehabilitadora y de paliación, incluyendo administrativos y contables. Un elemento constitutivo de este sistema será la historia clínica única. Todo esto, garantizando el derecho fundamental constitucional a la intimidad y a la privacidad de cada persona.

Se presenta a continuación la descripción de los sistemas de información que existen en la actualidad en el sistema de salud y sus necesarias modificaciones. Los criterios del sistema de información serán:

- Datos abiertos de subsistemas interoperables
- Herramientas TIC modernas y eficaces
- Generación de información en beneficio de la salud pública y garantía del Derecho Fundamental a la Salud



## Contexto internacional

Organización Panamericana de la Salud (OPS) y cambios estructurales en sistemas de información y transformación digital en salud.

El 23 de abril de 2021 la OPS publicó las conclusiones de la Conferencia «De la evolución de los sistemas de información para la salud a la transformación digital del sector de la salud» (OPS/EIH/IS/21-0006), que resume las experiencias de los países americanos en sistemas de información, especialmente durante la pandemia de COVID-19 y propone ocho principios para la transformación digital del sector salud:

1. Conectividad universal en el sector de la salud
2. Creación conjunta de bienes de salud pública para un mundo más equitativo
3. Salud digital incluyente a toda la población, principalmente grupos más vulnerables
4. Diseño e implantación de sistemas de información digital abiertos, sostenibles, e interoperables
5. Integración de los Derechos Humanos en todas las áreas de la transformación digital para la salud
6. Participación en la cooperación mundial en materia de inteligencia artificial y toda nueva tecnología
7. Incorporación de los mecanismos que garanticen la confidencialidad y seguridad de la información en el

**El nuevo sistema de salud desarrollará un sistema de información único, público, transparente, disponible en línea, que usando las últimos recursos tecnológicos de Big Data, Procesamiento Digital de Imágenes, cadena de bloques y demás recursos para Inteligencia Artificial, permita recuperar el máximo de información económica, clínica, científica, tecnológica, técnica y administrativa, (...)**

entorno de salud pública digital

8. Diseño de una estructura de salud pública renovada para la era de la interdependencia digital

En Colombia la pandemia evidenció graves deficiencias del sistema de información en salud y la necesidad urgente de su transformación profunda a la luz de la Ley 1751 de 2015 o Ley Estatutaria de Salud (LES). En ese sentido, evaluemos las fortalezas y debilidades de los principales componentes del sistema vigente para proponer los ajustes y cambios necesarios, que debe contener la ley.

El Sistema Público Único e Integrado de Información en Salud SPUIIS (Gráfica N°1) debe contener:

1. Subsistemas de Públicos Información en Salud, teniendo en cuenta los existentes en Colombia, sus funciones y relaciones y los que se crearían para fortalecer el sistema en desarrollo de la LES.

a) Subsistemas públicos de Información generadores de datos:

- Base de Datos Única de personas registradas en el Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social (BDUA-SNSSS)
- Página web del ente receptor y pagadores (Administradora de Recursos para la Salud – ADRES y fondos pagadores): deben ofrecer información sobre la población registrada actualizada, como resultado de lo reportado por las instituciones integrantes de las redes de atención. Aquí, el papel del ente rector debe dejar de ser pasivo pues en la actualidad esta base de datos, aunque oficial y única, está operada y controlada por las EPS y solo informa cada usuario registrado en determinada EPS. La Ley que desarrolle la LES establece el registro oficial administrativo único de cada dato en una base operada directamente por el ente rector, para tener el control de la relación administrativa de cada persona con el

sistema de salud, que sirve para la identificación única, precisa y portable de cada individuo.

– SISPRO: Sistema Integrado de Información de la Protección Social. Ofrece datos para facturación electrónica e Indicadores generales del gasto en atenciones en salud y:

1. Información de Prestadores de Servicios con los Subsistemas:

- a. Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS)
- b. Registro de Talento Humano en Salud (RETHUS)
- c. Sistema de Gestión Hospitalaria (SIHO)
- d. Mi Prescripción (MI-PRES), que actualmente es un aplicativo para la prescripción de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, y en la nueva ley identificaría tecnologías y servicios complementarios no existentes en el país
- e. Registro Único de Atención Primaria (RUAP), contiene la información de cobertura poblacional para promoción de la salud y prevención de enfermedades
- f. Consulta Masiva de Supervivencia (CMS)

- g. Mi Vacuna (utilización del registro PAI de Bogotá en todo el territorio nacional, para consulta de todas las personas a vacunar y vacunadas.

2. Información de financiamiento con:

- a. Indicadores generales del gasto en atenciones en salud como Apoyo a las regiones y Empresas Sociales del Estado ESE
- b. Indicadores generales del gasto en salud
- c. Variables presupuestales de la red pública
- d. Recaudos al sistema de seguridad social integral y parafiscales
- e. El Valor de la compensación, existente hoy en día, se cambiaría por el de Proyección de costos por servicios prestados; se emitirá anualmente a cada institución de todas las redes del Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social con base en la información del costo de su actividad del año anterior.

2. Información actualizada sobre:

- a. Salud Ambiental
- b. Salud nutricional
- c. Información de la inspección, vigilancia y control que adelanta el INVIMA en diferentes frentes:

- a. Bancos de sangre con sus requerimientos
- b. Establecimientos certificados en Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC o HACCP por sus siglas en inglés)
- c. Establecimientos de alimentos y bebidas alcohólicas con buenas practicas de manufactura.

4. Mi Seguridad Social con Trámites y Servicios, RUAP y PILA Planilla Integrada de Liquidación de Aportes

5. Gestión del conocimiento con:

- a. Prestaciones
- b. Vacunación (Programa Ampliado de Inmunizaciones – PAI, incluye COVID-19 solo en Bogotá, D. C.)
- c. Ficha regional o territorial saludable y municipal

Actualmente el SISPRO muestra avances pero persisten deficiencias en validación de datos, interoperatividad con los demás subsistemas y en el análisis de resultados en salud. La Ley ordenará exactitud, integridad, consistencia y pertinencia de los datos en todos los subsistemas, así como la obligatoriedad de los mecanismos de validación y análisis periódico de resultados en salud. Debe garantizar la transparencia y el acceso universal al microdato en todos los subsistemas.

**Instituto Nacional de Salud (INS) y su programa SIVIGILA,** informará sistemática, continua, oportuna y actualizadamente sobre Covid19 y todas las enfermedades de interés en Salud Pública y sobre los eventos que afecten o puedan afectar la salud de la población Colombiana. En la actualidad el INS y SIVIGILA tienen publicaciones periódicas con información casi exclusiva de patologías transmisibles. Aunque se notifican enfermedades huérfanas, aún no existen informes. Los reportes corresponden solo a Unidades Primarias Generadoras de Datos UPGD y algunas Unidades Informadoras (UI). A este subsistema no se reportan patologías no infecciosas ni datos de miles de profesionales independientes. Siendo este subsistema uno de los más fuertes en su coherencia interna y su relación con los prestadores y entidades territoriales, debe contener el seguimiento a patologías no infecciosas de alto impacto en la salud pública y garantizar el reporte universal de prestadores, incluyendo los profesionales independientes.

**Plan ampliado de inmunización (PAI) y Vacunación Covid-19:** El PAI para el control y erradicación de enfermedades inmunoprevenibles, busca disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad causadas por estas patologías en la población menor de cinco años. Además la página de Vacunación Covid-19 hace el seguimiento estadístico global del Plan

Nacional de Vacunación en la pandemia. Estos subsistemas no pueden considerarse modelos de transparencia pues los datos del manejo financiero y administrativo durante la pandemia no son públicos ni despejan dudas sobre posibles actos de corrupción. Por tanto, debe garantizarse la transparencia y el acceso universal al microdato en todos los subsistemas.

**MedCol-STAT:** Aplicativo estadístico existente sobre tendencias de prescripción, consumo y gasto de prestaciones farmacéuticas del Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (PBS UPC, reemplaza a la sigla POS) del régimen contributivo. Su revisión superficial evidencia el nivel de desactualización de este subsistema: A agosto de 2021, presenta información de solo 2014 a 2019, es decir, después de un año y cinco meses de declarada la pandemia por Covid-19, este aplicativo no tiene datos de lo sucedido con las prestaciones farmacéuticas de las EPS del régimen contributivo durante ella. Por ello y porque tampoco tiene datos del régimen subsidiado, no permite acceso al microdato y presenta su información en formatos rígidos con inconsistencias prominentes al comparar con otras fuentes, lo que hace que su utilidad muy reducida. MedCol-STAT es parcial, y está tan desactualizado que MinSalud tiene que «solicitar» a las EPS reportes especiales con los datos necesarios para definir la suficiencia de la UPC.

**POS Pópuli:** Herramienta para consultar las tecnologías, servicios y medicamentos de salud financiados o no con recursos del PBSUPC. A 5 años de la LES 1751 de 2015, que incluye todo lo que no esté excluido del Plan de Beneficios, aún no existe aplicación total de este principio y su nomenclatura. Los mecanismos de exclusión no se perfeccionan aún, como lo demuestra la precariedad del Informe de MinSalud en la solicitud de exclusión de medicamentos como Elosulfasa Alfa VIMIZIM en Síndrome de Morquio, para dar un ejemplo. Tal información está en poder de las EPS del régimen contributivo y subsidiado, que tienen sistematizados todos sus procesos y sistemas de prescripción de exámenes complementarios, medicamentos y demás tecnologías de salud, así como el acceso a las historias clínicas de sus afiliados por mecanismos de auditoría médica. A diferencia de todos los subsistemas mencionados, el subsistema EPS de los Regímenes Contributivo y Subsidiado es el único que no puede enlazarse a ningún portal o página Internet que muestre los sistemas de información que manejan estas empresas.

Existen solo páginas de contacto de cada una de ellas para sus usuarios, pero ninguna para «información sobre componentes individuales, demográficos, determinantes de salud, genéticos y clínicos, que incluyan diagnósticos con sus ayudas y resultados, procesos de intervención

terapéutica, rehabilitadora y de paliación, incluyendo administrativos y contables» pues cada EPS tiene su propio modelo de digitalización. Esto genera información no centralizada y totalmente fragmentada que se maneja como propiedad privada. En resumen, la intermediación informática de las EPS tiene implicaciones tan perjudiciales como la intermediación financiera, administrativa y laboral que practican. Por esta razón, cuando se requiere información para adoptar medidas de política pública, el ente rector debe «construirla» a partir de bases de datos privadas, no transparentes ni coherentes. Una muestra palpable de esta realidad está en la información empleada para el «andamiaje normativo» con que la actual administración prácticamente ya entregó casi todos los recursos de la salud a las EPS mediante el Acuerdo de Punto Final y los Techos de Recobro, que son políticas públicas en salud basadas en información con inconsistencias.

**Información para definición del POS (hoy PBSUPC) y la UPC.** El subsistema de información ligado a los aplicativos MedCol-STAT y POS Pópuli merece un análisis particular porque la definición del POS (hoy PBSUPC. Que será modificado en el proyecto de ley conforme a la nueva definición de exclusiones de la ley estatutaria en salud) y la UPC es neurálgica para la transferencia de recursos de la salud a las enti-

dades administradoras del sistema y tiene que ver con el diseño institucional de dirección del sistema de salud. Recordemos que luego de los Artículos 9° a 151» del Libro 1° sobre Sistema general de pensiones y antes de los Artículos 249° a 256° del Libro 3° sobre Sistema general de riesgos profesionales, el Libro 2° de la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993 del Sistema general de seguridad social en salud, en su Título 1° de Disposiciones generales, Capítulo 4° De la dirección del sistema y Artículos 170° a 176°, creó el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) con un diseño institucional y alta representatividad que se mantuvo hasta cuando el Art.3° de la Ley 1122 de 2007 modificó sus funciones y dio curso a la Comisión de Regulación en Salud (CRES), organismo de alto nivel técnico que asumió la rectoría del sistema de salud, pero el 10 de diciembre de 2012 la CRES tuvo un entierro «de tercera» con el Decreto 2560 en cuyo 4° y último «considerando» menciona la existencia de un «informe de gestión administrativa» que habría recomendado «la supresión y liquidación de la CRES y el traslado de las funciones misionales al Ministerio de Salud y Protección Social». Es decir, todo el diseño institucional de las Leyes 100 de 1993 y 1122 de 2007 fue enterrado con un Decreto basado en un informe prácticamente desconocido. Los medios hablaron de «informes» en plural, mientras el entonces no mencionado Informe de

Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular de la Contraloría General de la República (CGR-CDSS Nq 046 Julio 2011)- y otros, no incluyen semejante recomendación.

En ese contexto, la eliminación del diseño institucional que las Leyes 100 de 1993 y 1122 de 2007 fijaron para definir el Plan Obligatorio de Salud POS -hoy Plan de Beneficios en Salud PBS- y la Unidad de Pago por Capitación -UPC- con el consiguiente traslado de dichas funciones, la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud (responsable de MedCol-STAT y POS Pópuli)- constituye una lección histórica de los niveles de irracionalidad que pueden alcanzarse cuando los diseños institucionales son sometidos a los vaivenes de los intereses de actores con poder político y económico, con esto queremos enfatizar la importancia de garantizar la solidez del diseño que se proponga, con mecanismos adecuados de participación social y operatividad tecnológica segura, suficiente, eficiente y eficaz.

Por la inexistencia de un «Sistema Único e Integrado de Información» anualmente el Ministerio de Salud adelanta un proceso ineficiente solicitando datos que debería tener, cada vez define y fija una «metodología de estimación», enuncia resultados anuales sin análisis epidemiológico ni trazabilidad

interanual y define la UPC -el núcleo de la destinación de recursos del sistema- sin evaluar resultados en salud, ni fijar objetivos concretos de gestión por falta de seguimiento a la estrategia fallida de ampliación del POS por indicaciones. Con el Sistema Público Único e Integrado de Información en Salud (SPUIIS) los datos se generarán al momento de las transacciones, en línea (cadena específica de bloques) sin intermediación ni necesidad de los reportes en archivos planos -con mallas de validación muy deficientes- que existen en la actualidad. Estos datos serán transparentes e incorruptibles, permitirán estudios técnica y científicamente sólidos, con amplia participación social, trazabilidad histórica, resultados concretos en salud y optimización de recursos.

Las inconsistencias en información relacionada con los precios de servicios y tecnologías como ocurre actualmente por falta de transparencia en la información de recobros, constituye la mayor muestra de opacidad en el sistema de información del FOSYGA y ADRES. En ese sentido, la Federación Médica Colombiana (FMC) adelantó un litigio para que la información de recobros por prestaciones no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud POS sea pública y libre de inconsistencias. En este se muestran las incoherencias, la falta de un sistema de información parametrizado, la falta de

transparencia y las deficiencias de vigilancia y control que se evidenciaron en dicho proceso, que se inició el 8 de abril de 2010 cuando la FMC presentó su primer derecho de petición al Consorcio FIDUFOSYGA y concluyó en septiembre de 2015 cuando la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ordenó al MinSalud entregar la información depurada de recobros. Pero fue inútil porque se entregaron datos de solo un medicamento (Rituximab).

Algo similar sucedió con las peticiones de IFARMA en 2019 en el litigio por la información de recobros, cuya respuesta del 26 de julio de 2019 de la ADRES a IFARMA constituye un retorno al pasado. En efecto, como lo hicieron a principios de esta década el Consorcio Fidufosyga, el Consorcio SAYP y el propio Ministerio de Salud, la ADRES esgrime los mismos argumentos ya derrotados por la FMC ante los tribunales de justicia puesto que la información de la base de datos de los recobros corresponde a los datos diligenciados por la APS y EOC, conforme las estructuras, contenidos y alcances definidos en los diferentes actos administrativos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Por lo anterior, dicha información no es objeto de modificación por ninguno de los actores que intervienen en el proceso de recobros.

Por otra parte, los pagos efectuados por la ADRES, se basan en los resultados de auditoría

integral emitidos por la firma contratada para realizar dicha tarea. Decidir si es procedente o no pagar el recobro se hace una vez realizadas las verificaciones sobre todos los soportes allegados por las entidades recobrantes y si llegara a existir una diferencia entre la información allegada en el medio magnético y los soportes del recobro, prima la información de los soportes; por lo tanto, son dichos soportes los que respaldan el valor reconocido por la ADRES. De acuerdo con lo anterior, la ADRES no cuenta con una base de datos diferente a la que reportan las EPS. Luego, «las normas y procedimientos que han regulado el proceso de auditoría...» no han exigido la elaboración de una base de datos diferente a la ya mencionada», por lo cual las actividades de auditoría «se presumen realizadas con estricta sujeción al principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa».

Es decir que estamos frente al mismo desastre informático que la FMC denunció desde 2010, la posible existencia de apropiación indebida de recursos de la salud es la misma y los discursos con que se encubren los muy probables actos de corrupción siguen siendo los mismos. Independientemente de lo anterior, la gestión del primer director de ADRES mostró las posibilidades de manejo de la información en beneficio del sistema de salud, pues se publicaron 6 informes del 17 de

noviembre de 2017 al 22 de agosto de 2018 y dos boletines de reclamaciones y recobros.

Los informes sobre Síndrome de Morquio y Enfermedad de Gaucher son ejemplos de formas en que se pueden analizar los datos y recomendar cambios en políticas públicas, pero, al mismo tiempo, muestran la necesidad de informes periódicos de este tipo, para los temas de mayor impacto en salud pública. Desafortunadamente dichos informes no se institucionalizaron y las siguientes administraciones de ADRES dejaron de publicar informes para generar cambios reales en el sistema.

## Inconsistencias de SIS-MED en información de precios y ventas de medicamentos

El Sistema de Información de Medicamentos es actualmente uno de los más avanzados, pero presenta inconsistencias que muestran la importancia de la participación social, el aseguramiento tecnológico y el aseguramiento legislativo en el diseño del SPUUIS. Las tablas Excel de la Consulta Pública de Precios de Medicamentos en la Cadena de Comercialización son en realidad reportes de precios y ventas de todos los actores de la cadena del medicamento en Colombia que, junto con los Cubos de Sismed y MiPres, constituye una de las pocas opciones con acceso al microdato dentro el sistema de salud. Se trata de un logro de las organizaciones de la sociedad civil, la justicia que rechazó la demanda de AFIDRO cuando pretendió bloquear este nivel de transparencia y la decisión de administraciones comprometidas con esta política pública. Pero en la práctica esta política está «frenada» por decisión política de la nueva administración y notorias señales de incompetencia que pueden verse en los siguientes hechos:

- Persisten las inconsistencias en las bases de datos del INVIMA tales como los errores en clasificación ATC, definición no parametrizada de nombres, presentaciones, titularidad del registro sanitario, etc. que afectan los reportes a SISMED. Ejemplo: En la presentación de Oxígeno Medicinal CUM 50423-17 que reportó ventas de 2.794.448 unidades por \$ 4.938.728.036 dice «Tanque 500 a 5000 m3» por lo tanto, \$1.767 el m3. Pero CUM 50589-04 presentación «Cilindro x 1,5 m3» reportó 83.601.954 unidades por \$1.254.029.310 ¿\$15 el m3?.

- Persisten las inconsistencias en los reportes a SISMED y la insuficiencia o falta de mallas de validación de datos. Existen reportes con CUM inválido por valores que superan los 100.000 millones por trimestre, datos de ventas de muestras médicas (que serían ilegales), datos incoherentes entre las transacciones primarias que son mono fuente, con transacciones secundarias y finales que son multifuente, etc., etc.
- Persiste la falta de análisis comparado de datos propios de cada cubo o bodega de datos y los relacionados directamente. No se publicaron más informes de la prescripción de medicamentos con mayor impacto para el sistema y menos aún informes de la relación entre datos de prescripción en MiPres con datos de ventas en SISMED.
- Existen datos muy promi-



## El Sistema de Información de Medicamentos es actualmente uno de los más avanzados, pero presenta inconsistencias que muestran la importancia de la participación social, el aseguramiento tecnológico y el aseguramiento legislativo en el diseño del SPUIIS. (...)

...nentes que simplemente están fuera del sistema de información, como por ejemplo los relacionados con medicamentos y vacunas que se emplearon durante la pandemia. Los pocos datos que se conocen de Tocilizumab

muestran incoherencias entre prescripciones y ventas que deben investigarse.

### Mayor participación social, fortalecimiento tecnológico y legislativo con el SPUIIS

En conclusión, el articulado que desarrolle la LES asegurará la efectiva participación social y el fortalecimiento tecnológico y legislativo del Sistema Público Único e Integrado de Información del Sistema de Salud (SPUIIS) e incluir funcionalmente otros subsistemas complementarios como:

- SIS-DISP equivalente a SIS MED, para Dispositivos Médicos
- INSST Instituto Nacional de

Salud y Seguridad en el Trabajo

- INETIS Instituto Nacional de Evaluación de Tecnología e Innovación en Salud
- ICC Instituto de Compras Centralizadas
- ICEI Instituto Colombiano de Enfermedades Infecciosas
- IPIENH Instituto de Prevención e Investigación de Enfermedades Nuevas y Huérfanas
- ACGM Asociación Colombiana de Gremios Médicos
- OCDP Organización Colombiana de Defensa de Paciente

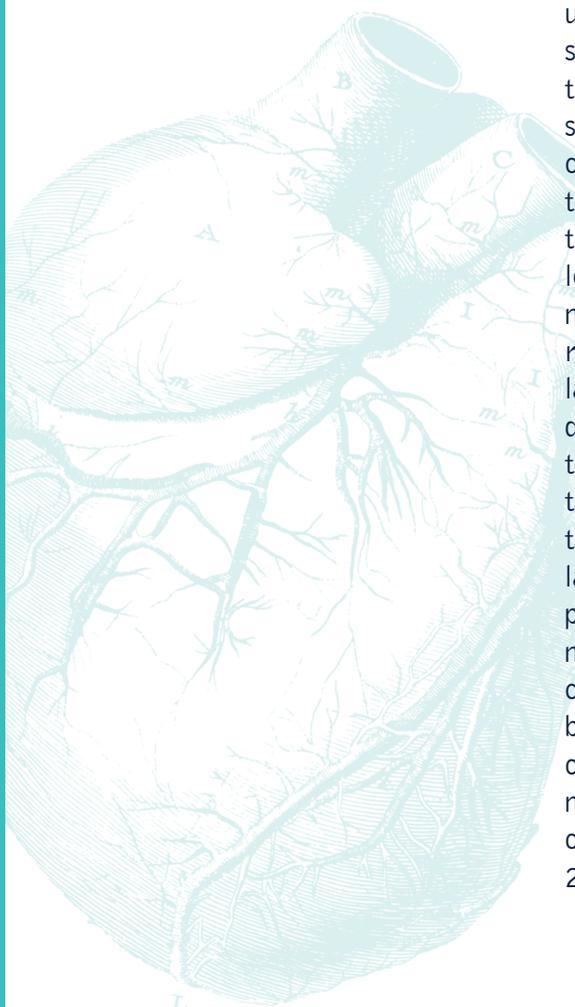
Estas dos últimas con financiación del sistema de salud para evitar que sean cooptadas por intereses de las farmacéuticas, demás actores y poderes fácticos.

# 8 Participación ciudadana y social

La participación social y ciudadana se ha tornado en el actual sistema de salud en un elemento formal y retórico, sin poder vinculante, un ejemplo de los muchos que se podrían mostrar en el sector salud, está dado por la resolución 330 de 2017 «Por la cual se adopta el procedimiento técnico-científico y participativo para la determinación de los servicios y tecnologías que no podrán ser financiados con recursos públicos asignados a la salud y se establecen otras disposiciones», esta resolución tenía como objetivo implementar el artículo 15 de la ley estatutaria en salud, no obstante la manera como fue concebida por el contrario, elude la reglamentación manteniendo el concepto de listados y tratamientos bajo la denominación de POS, con cargo a la UPC o PBS, que no corresponde a las consideraciones de la Sentencia C-313 de 2014, en donde se desaparecen

estos listados, en donde se mantienen solo unos criterios de exclusión de servicios que no serían cubiertos con recursos del sistema de salud, dado que la manutención de listados ha derivado en la negación de servicios y en la vulneración de la autonomía profesional, y con ella la vulneración del derecho a la salud.

Esta resolución que en sí misma se presenta como un mecanismo participativo aclara en uno de sus apartados que no tiene un carácter vinculante, las decisiones que resulten del proceso de convocatoria para participar, quedan a discrecionalidad del Ministerio de Salud. Esta es una de las explicaciones del porqué las organizaciones de la sociedad civil de la salud han disminuido su participación anual en este procedimiento, un ciudadano no va a participar para que le nieguen un derecho, a partir de la negación de su postura en un proceso participativo de toma de decisiones.



En este sentido, en la reforma estructural que se propone la participación se considera como un derecho y un deber fundamental con carácter vinculante, que implica los mecanismos para la exigibilidad del derecho, en el diseño de las políticas públicas a través del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y los respectivos Consejos territoriales, la consulta previa con las comunidades étnicas y la participación en el proceso de inspección, vigilancia y control.

La participación social y ciudadana se ha tornado en el actual sistema de salud en un elemento formal y retórico, sin poder vinculante, un ejemplo de los muchos que se podrían mostrar en el sector salud, está dado por la resolución 330 de 2017 (...)

# 9 Inspección, vigilancia y control IVC

Una de las instituciones centrales en la IVC del actual sistema de salud es la Super Intendencia de Salud, que cumple funciones sancionatorias sobre las EPS, no obstante, la labor sancionatoria ha sido débil, frente a la magnitud de las transacciones económicas que ejercen estas instituciones. La ley 1949 de 2019 no logra el cometido de generar una descentralización efectiva de la Supersalud, esta se limita a la apertura de unas oficinas para recepción de quejas y peticiones en las regiones, y el monto de las sanciones establecidas son pírricos respecto al caudal de recursos públicos que intermedian los administradores de estos recursos, es probable que estos recursos de las sanciones se paguen con los propios recursos públicos. En el siguiente cuadro se muestra el número de investigaciones con sanción desde el 2014 a 2017, en un año estas no superan los

30 mil millones de pesos (Gaceta del Congreso, 2018):

Otras de las debilidades, es los tiempos cortos para que la superintendencia adelante las investigaciones administrativas que previo a la ley 1949 de 2019 era de tres años, por lo que se propuso una ampliación de 5 años, dado que un número importante de procesos caducaba ante la incapacidad de la delegada de estos procesos para tramitar los mismos (Ver Cuadro de Gaceta del Congreso, 2018)

La ley 1949 de 2019 fue una iniciativa del gobierno del presidente Iván Duque Márquez que fue aprobada con las siguientes consideraciones para reformar la Supersalud: Incrementar el monto de las multas, la instauración de sanciones alternativas como las multas sucesivas, se precisan nuevas posibilidades para la revocatoria parcial o total de autorizaciones de funcio-



SANCIONES IMPUESTAS		
VIGENCIA	No. INVESTIGACIONES CON SANCIÓN	MONTO
2014	306	\$15.542.795.171
2015	1.165	\$71.269.539.650
2016	1.432	\$75.863.783.174
2017	814	\$26.465.439.516
Enero-agosto 2018	171	\$17.471.872.218

Fuente: Delegada de Procesos Administrativos de la Supersalud.

ACTO SANCIONATORIO VS. DECLARATORIA DE CADUCIDAD		
VIGENCIA	No. TOTAL SANCIONES	Nº CADUCIDADES
2014	306	118
2015	1.165	501
2016	1.432	624
2017	814	125
Enero-agosto 2018	171	96
<b>TOTAL</b>	<b>3.888</b>	<b>1.464</b>

Fuente: Delegada de Procesos Administrativos de la Supersalud.

namiento, la suspensión de certificados de autorización, el cierre temporal o definitivo de servicios y establecimientos por incumplimiento, la adopción de medidas concretas contra representantes legales y revisores fiscales. Se definió las conductas e infracciones, los criterios agravantes, las sanciones con la cuantía, el procedimiento para su imposición y la autoridad competente.

Este proyecto de ley tiene una demanda por inconstitucionalidad

dado que se expresa que se transgrede el debido proceso, en tanto se entregan facultades a una autoridad administrativa para definir multas y sanciones, además de otorgar un excesivo poder para sancionar y remover representantes legales en el sector salud.

Se expresa que se vulneran los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que define los plazos de un proceso.

En la propuesta que se hace la Superintendencia de Salud debe ser un organismo descentralizado con un poder de actuación efectivo en los territorios, con una estructura nacional, que se debe dirigir a investigar a prestadores que vulneren el derecho a la salud, dado que en esta propuesta de reforma desaparecen las intermediadoras financieras y de la prestación de servicios, que en este momento se encuentran en cabeza de las Empresas Promotoras de Salud (EPS). Esta institución debe vigilar la prestación adecuada de todas las instituciones de prestación de servicios, debe resolver las quejas que se hagan frente el manejo de los recursos de los fondos regionales y el fondo nacional; y la resolución de la respuesta oportuna a las quejas, reclamos y solicitudes de información de los ciudadanos en todos los niveles de atención del sistema de salud. Las actuaciones de este organismo deben responder en un tiempo corto que no debe superar las 72 horas, con esto se podría lograr la desjudicialización del sistema, sin perjuicio de la protección constitucional del derecho a la tutela.

La **Supersalud** responderá por su gestión ante el Estado colombiano en las instancias competentes como son el Ministerio de Salud y Seguridad Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y los Consejos Territoriales de Seguridad Social y Salud.

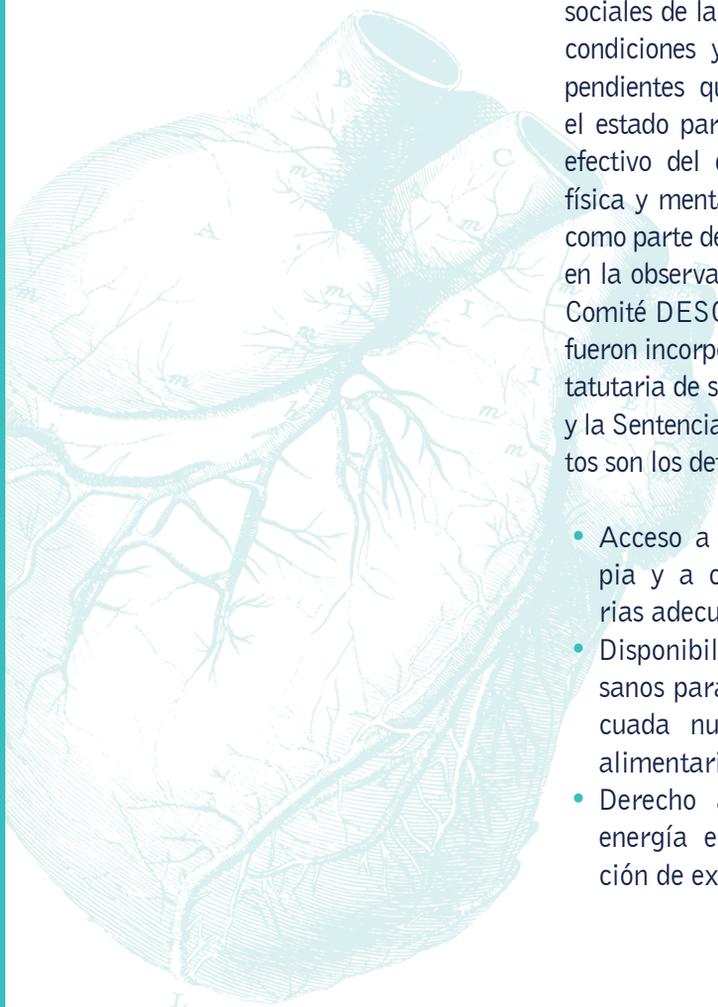
# 10 Determinantes de la salud

Otro de los elementos que determina la inequidad en salud se refleja en la diferencia en la gestión de los determinantes sociales de la salud, estos son las condiciones y derechos interdependientes que debe garantizar el estado para el logro del goce efectivo del derecho a la salud física y mental. Se reconocieron como parte del derecho a la salud en la observación general 14 del Comité DESC en el año 2020, y fueron incorporados por la ley estatutaria de salud 1751 de 2015 y la Sentencia C313 de 2014, estos son los determinantes:

- Acceso a agua potable limpia y a condiciones sanitarias adecuadas
- Disponibilidad de alimentos sanos para una buena y adecuada nutrición (seguridad alimentaria)
- Derecho a vivienda digna, energía eléctrica y disposición de excretas

- Condiciones de trabajo dignas, seguras y sanas
- Medio ambiente sano
- Acceso al transporte
- Acceso a la educación y recreación
- Condiciones de vida digna
- No discriminación de ningún tipo
- Paz (Violencia o Conflicto armado)
- Acceso a la información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.
- Participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.
- Diferencias y enfoques basadas en la perspectiva de género
- Distribución de los recursos (Distribución social de la riqueza)

A continuación, se hace una descripción de la situación de algunos elementos de estos determinantes en Colombia.



La Encuesta de Calidad de Vida para 2017 muestra que en Colombia el 90% de la población tiene acceso a acueducto y el 78% a alcantarillado. El acceso a servicios es mayor en el área urbana o cabecera que en el área rural o resto. El 17,19% (1.817,629) de los hogares colombianos no tiene acceso a fuente de agua mejorada y existe gran heterogeneidad por departamentos: en Chocó, Guainía, Guaviare, Vichada, Putumayo y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el porcentaje sobrepasa el 50% de los hogares. El DNP estima que el 16,98% (1.794.807) de los hogares hace inadecuada eliminación de excretas; los departamentos más críticos en su orden son: Chocó, Vichada, Guainía, La Guajira, Córdoba y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, donde el porcentaje de hogares con la deficiencia es superior al 50% .

En suma, el acceso al agua potable universal sigue siendo una promesa incumplida por varios gobiernos, un lugar común que aparece en los discursos de cada mandatario año tras año sin que se traduzca en hechos y realidades, frente a un tema de tan elemental necesidad para la conservación de la vida humana (El Espectador, 2021)

En cuanto a la seguridad alimentaria, se estima que entre 2005 y 2018 casi nueve de cada 100 nacidos vivos tuvieron bajo peso al nacer y nueve muertes se atribuyeron a esta causa. De

todas maneras, no se desconoce su importancia, pues para este periodo 844.573 recién nacidos pesaron menos de 2.499 gramos, para un promedio anual de 60.327 y una desviación estándar de 1.598 (ASIS, 2020).

Igualmente, y siguiendo el informe citado, de acuerdo con la encuesta ENSIN 2015, *la prevalencia por anemia en el país es de 27,7%, un 0,4% más frecuente en niñas (24,7%) que en niños (24,6%), en área urbana fue de 24,1% y en el área rural fue de 26,1%*. Del mismo lado, en el 2010 la prevalencia de deficiencia de zinc en niños y niñas entre 1 y 4 años fue de 43,30 por cada 100 menores; y la prevalencia de deficiencia de vitamina A fue de 24,30 por cada 100 menores.» «En Colombia, la obesidad en las personas entre 18 y 64 años ha tendido al incremento; la prevalencia para 2010 es un 20% mayor que en 2005, pasando de 13,70 a 16,50 casos por cada 100 personas.

Otro asunto clave es la obesidad, que puede ser intervenida con políticas públicas como los impuestos a las bebidas azucaradas, la reciente ley aprobada de etiquetado. En Colombia la obesidad en las personas entre 18 y 64 años ha aumentado y la prevalencia para 2015 es un 13,3% mayor que en 2010 al pasar 16,5 a 18,7: *la población con obesidad es mayor en mujeres (22,4%) que en hombres (14,4%), con una diferencia absoluta de 8,0 mujeres; un 18,1%*

*mayor en el área urbana (19,5%) que en la rural (15,9%), con una diferencia absoluta de 3,5 por quintil de riqueza (20,5%) con respecto al quintil más bajo de riqueza (16,8%).*

Otra arista de este tema se observa en la encuesta del pulso social del DANE para enero del 2021, la cual documentó que solo el 67,3% de los hogares consumieron tres comidas al día, el 29,6% dos comidas al día y el 2,43% solo una comida.

Según la estimación del DANE en 2018 el 14.13% de las personas vivían con sus necesidades básicas insatisfechas: el 3,74% en la miseria, el 5,31 en viviendas inadecuadas, el 3,58% con servicios inadecuados, el 4,06% en hacinamiento: La incidencia de la pobreza monetaria fue 1,7 veces más alta en el resto (rural) que en las cabeceras municipales. De acuerdo con este índice, grandes diferencias interdepartamentales reflejan la forma como se distribuye la pobreza monetaria, para el 2018 los departamentos de Chocó, La Guajira, Cauca, Magdalena, Córdoba, Cesar, Norte de Santander, Nariño, Sucre, Caquetá, Huila, Bolívar. Tolima presentaron una incidencia de pobreza monetaria más alta que al nacional» (Asis, 2020: 90).

Para el año 2020 las tasas de desempleo entre los meses de septiembre a noviembre era de 14,6%, aumento más de 4% respecto al mismo trimestre del año anterior, siendo las mujeres

más afectadas con un 19% respecto a los hombres que presentaron el 10,9%.

La alta comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha documentado en su informe sobre Colombia del año 2020 que la empresa Cerrejón en el sitio de Tajo Pitilla ha causado problemas de salud en las comunidades indígenas como parte de la explotación minera a cielo abierto. Esta situación se presenta a lo largo y ancho del territorio nacional, debido al pobre o nulo control por parte de las autoridades ambientales.

Siguiendo con el informe citado, entre el 25 de marzo y el 31 de diciembre se realizaron 21.602 llamadas por violencia intrafamiliar a la línea 155, un 103% más que el año 2019 en el mismo periodo. Esta situación se ha asociado a las medidas de restricción de la movilidad que ha generado cuarentenas con dificultades de convivencia que han derivado en este tipo de violencia.

En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, el 18,3% de niños y niñas nacidos en el tercer trimestre del 2020 eran hijos de menores de 19 años.

En cuanto a la discriminación, en Colombia en el año 2019, las personas que vivían en situación de pobreza multidimensional era 2,8 más alto en las zonas rurales que en las urbanas, así mismo la tasa de analfabetismo es de 3,4 veces superior en lo rural que en lo urbano.

En lo referente a la paz y el conflicto, de acuerdo con el Informe de la Alta Comisionada de Derechos Humanos en el año 2020, la tasa de homicidios reportada por la policía nacional es alarmante en departamentos como el Cauca (53,7), Chocó (54,3), Putumayo (42,8), y Valle del Cauca (45,1). En el 2020 se documentaron 76 masacres que acabaron con la vida de 292 personas, incluidas 23 mujeres, 6 niñas, 18 niños, 7 indígenas, y 10 afrodescendientes. La Misión de verificación de Naciones Unidas documentó el homicidio de 73 antiguos integrantes de las FARC-EP, para un total de 248 después de la firma del acuerdo de paz en Colombia.

También se expresa que para el 2020 hubo 94 eventos de desplazamiento masivo que afectaron 25.366 personas, el 76% ocurrieron en Antioquia, Chocó y Nariño.

En el 2020 hubo 133 casos de homicidios de personas defensoras de derechos humanos, de los casos verificados se encuentran presuntamente entre los perpetradores el ELN, disidencias de las FARC-EP e integrantes de la Policía y el Ejército. Además, documentan 795 amenazas a personas defensoras de derechos humanos.

La distribución de la riqueza y la inequidad es otro de los determinantes sociales de la salud, en ese sentido, el mismo informe de la Alta Comisionada de Derechos Humanos en el año 2020 expresa que en el contex-

to de la pandemia el PIB decreció en un 9% respecto al mismo período en el año anterior, en cuanto a inequidad, de acuerdo a la CEPAL, Colombia continúa estando entre los países más desiguales de la región, estiman que el coeficiente de Gini podría aumentar en un 2,9% a raíz de la crisis generada por la pandemia.

En el análisis de Garay y Espitia de los datos del Dane (2018-2019) de inequidad se concluye (Revista Sur, 2021)<sup>13</sup>:

- Apenas un 3.3% de los hogares o un 3.2% de las personas se podrían clasificar como de clase alta, con una participación de 22.3% en el total de ingresos de los hogares o personas del país.
- Un 45.1% de las personas o un 40.6% de los hogares podrían catalogarse como de la denominada clase media, los cuales participarían con un 56.0% del ingreso total de personas u hogares.
- Cerca de un 27.0% de los hogares o un 19.5% de las personas del país se encontrarían en situación de vulnerabilidad, con una participación del 13.3% de los ingresos totales.
- Los más pobres serían un 24.6% de los hogares o un 36.7% de las personas en

13. Luis Jorge Garay S. & Jorge Enrique Espitia Z, 22 marzo, 2021, Revista Sur, La crisis económica y social en Colombia a propósito de la pandemia del covid-19, (<https://www.sur.org.co/la-crisis-economica-y-social-en-colombia-a-proposito-de-la-pandemia-del-covid-19/>)

pobreza las cuales participarían tan solo con el 8.4% de los ingresos totales.

Los mismos autores señalan que la concentración del ingreso bruto en Colombia ha sido una constante histórica, por la vía del capital financiero, de los medios de producción o la tierra, e incluso por las asignaciones salariales. Los niveles se exacerban al relacionar tanto el ingreso bruto promedio como el patrimonio promedio del 1% o del 1 por mil de las personas naturales más ricas con el promedio de las personas naturales del decil 1 de menores ingresos. El ingreso bruto promedio del uno por ciento de las personas naturales más ricas del país es 294 veces el ingreso promedio de las personas naturales del decil 1, mientras que en patrimonio esta relación es de 683 veces; entre tanto, para el uno por mil de las personas naturales más ricas dichas relaciones son de 1302 y 3606 veces, respectivamente.

Las inequidades también se reflejan en el acceso a los servicios de salud y la mortalidad la mortalidad más alta por Covid-19 en el año 2020 se presentó en el Amazonas, el departamento del Chocó que es habitado mayori-

tariamente por población afrodescendiente e indígena solo cuenta con dos hospitales para atender a 520.296 habitantes, que se encuentran en la capital, con dificultades de acceso por parte de la población rural. Esta situación se repite a lo largo y ancho del país en las zonas dispersas y rurales.

**Para el año 2020 las tasas de desempleo entre los meses de septiembre a noviembre era de 14,6%, aumento más de 4% respecto al mismo trimestre del año anterior, siendo las mujeres más afectadas con un 19% respecto a los hombres que presentaron el 10,9%.**

El modelo de la ley 100 profundizó la inequidad en salud y sigue siendo lo más prevalente. Esto no solo se refleja en los resultados de salud diferenciales en las zonas dispersas, sino en las barreras de acceso para la prestación de servicios en estas zonas. Barreras de acceso e inequidad territorial. De acuerdo con las estimaciones del DNP, el 16% de los hogares en Colom-

bia tiene barreras de acceso a los servicios para el cuidado de la primera infancia; en Chocó, Vichada y La Guajira más del 33% de los hogares encuentra estas barreras. Así mismo, el 6% de los hogares en Colombia tiene barreras de acceso a los servicios de salud; los departamentos donde esta proporción es más alta son Chocó y Putumayo, con un 19% y 16% de hogares; el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene el 2% de sus hogares con barreras de acceso a estos servicios.

Para la gestión de los determinantes sociales de la salud, la reforma que se propone generará la Comisión Intersectorial Nacional de Determinantes Sociales de la Salud, integrada por los Ministros de gabinete sin posibilidad de delegación, que tendrá como objetivo introducir metas, presupuestos y acciones específicas en el Plan Nacional de Desarrollo para lograr incidencia e impacto en cada uno de estos determinantes. De igual manera se crearán las comisiones intersectoriales de determinantes sociales de la salud en los departamentos y distritos, con la participación de los secretarios de despacho que harán lo propio en los planes de desarrollo locales.

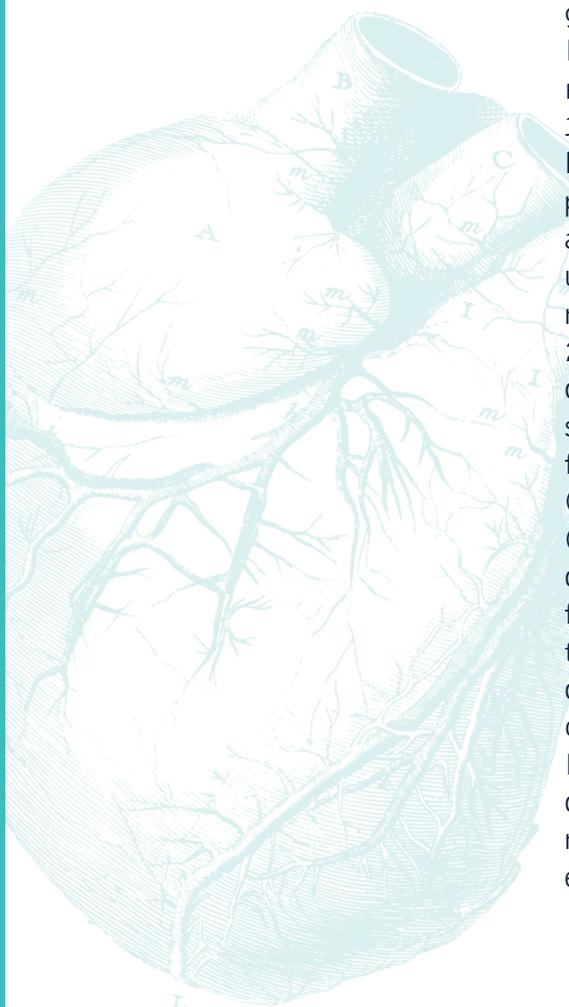
# 11 Políticas públicas prioritarias

## Recurso Humano en Salud

El talento humano en salud es el recurso más importante de cualquier sistema de salud. Según el observatorio de Talento Humano en Salud del Ministerio de Salud para el 2017 había 323.039 profesionales de la salud, las auxiliares de enfermería pasaron de 179.077 en 2011 a 311.984 en 2017, para este último año habían 76.235 tecnólogos profesionales (ASIS, 2020). Entre los profesionales de la salud la distribución es la siguiente: médicos (31,9%), enfermería (19,2%), Odontología (15,2%), y otras profesiones (15,1%). Para el año 2017 se disponían de 26 médicos y enfermeras por cada 10 mil habitantes. La mayor concentración de médicos se encuentra en las ciudades de Bogotá, Atlántico, Risaralda, Santander, Antioquia, Valle del Cauca, la menor densidad se encuentra en el Vaupés y Chocó. En cuanto

a enfermería se encuentran 13 profesionales por 10 mil habitantes, con mayor presencia en Bogotá, Santander y Atlántico, con menor déficit en la Guajira, Chocó y Caquetá.

El Ministerio de Salud y Protección Social ha manifestado que la titulación de médicos generales y enfermeras se ha incrementado en los últimos años; la tasa de formación de especialistas se ha mantenido estática e incluso ha bajado en la proporción de nuevos especialistas por habitantes que ingresan al mercado laboral (MSPS, 2016); no obstante, en el momento no existe evidencia clara del número de especialistas que tiene el país o de su distribución dentro del territorio nacional para atender las necesidades de la población. La razón es que la atención a la comunidad no ha sido el criterio para desarrollar las regulaciones de la formación de este recurso.



Lo que sí es cierto es que en Colombia existen enormes dificultades para el acceso a especialidades médico-quirúrgicas. Uno de los elementos que explican con preeminencia este fenómeno es el altísimo costo que tiene cualquier especialidad médico-quirúrgica. Ante la ausencia de una regulación estatal efectiva del mercado universitario, las instituciones formadoras llegan a cobrar matrículas que fluctúan entre 10 a 40 millones de pesos anuales, a precios del 2.017, en programas que requieren formación de tiempo completo por tres a cinco años.

Esta condición que es excepcional en el mundo; en ningún otro país se paga por entrar a las residencias, ya que para el médico en formación implica trabajar en la prestación de servicios de salud y ejercer como docente de los estudiantes de pregrados y aún en el mismo posgrado en estudiantes de la misma residencia de cursos inferiores, en las instituciones de educación superior. Esta realidad, que resulta aberrante al compararla con los demás países, se intentó subsanar mediante la aprobación de la ley 1917, de iniciativa de los gremios médicos y el Congreso de la República que reglamenta el sistema de residencias médicas con el objetivo de remunerar a los médicos residentes con recursos públicos de la salud y regular las onerosas matrículas universitarias. Esta ley de la República se encuentra en proceso e implementación y cuatro años después de expedida no ha regulado las exorbitantes matrículas.

La formación de talento humano en el modelo de mercado ha tenido una tendencia a desincentivar la formación en áreas como salud pública, comunicación, gestión, comprensión del contexto y los saberes humanos. Durante los años posteriores a la reforma de la ley 100 no se profundizó en la formación asociada a la educación y promoción de la salud, atención primaria en salud, procesos de gestión y coordinación de programas e intervenciones de carácter familiar y comunitario.

Así mismo, existe una enorme deuda en la formación con respecto a las culturas médicas tradicionales de los grupos étnicos y la implementación del enfoque intercultural. (MSPS, 2016). Sin embargo, recientemente se conoció un informe de la OCDE en el cual se evidencia la falta oferta de médicos y enfermeras: En cuanto al número de médicos, nuestro país se encuentra ocupando uno de los peores lugares en el ranking, con 1,8 médicos por cada 1.000 personas. Sin embargo, en peor posición nos dejan las cifras en relación con el personal de enfermería, enviándonos al último lugar, con un índice de 1,1 por cada 1.000. El Ministerio de Salud y Protección Social expresa que existe una brecha entre los resultados de la formación y las necesidades del desempeño que determinan una baja capacidad resolutive de los profesionales de la salud, no solo para la atención sino también para la prevención de

la enfermedad y el cuidado paliativo (MSPS,2016).

El perfil del médico general, las especialidades médicas básicas, los odontólogos generales, bacteriólogos y enfermeros han perdido la mayor parte de la capacidad para resolver las necesidades de salud en el primer nivel de atención, así como para la coordinación de programas e intervenciones comunitarias dada la tendencia a perfiles de formación especializados y hospitalocéntricos (MSPS,2016).

Han desaparecido perfiles como el promotor de salud, los gestores en salud, los agentes comunitarios y los auxiliares de salud pública. El impacto que ha tenido el sistema de aseguramiento sobre la educación en salud, es la amnesia formativa de 25 años en el recurso humano para el abordaje de la salud pública. El sistema ha puesto énfasis en la atención especializada, llevada a cabo por médicos especialistas y auxiliares de enfermería. La adquisición de capacidades para el uso de nuevas tecnologías contrasta con la baja capacidad resolutive del personal de salud en los niveles básicos de atención.

En cuanto al modelo de aseguramiento, la segmentación del sistema de salud, la participación del sector privado, las políticas de flexibilización laboral, transformaron las condiciones laborales del sector salud en un campo donde confluyen y se superponen diversos

regímenes laborales, la mayoría de ellos fundamentados en la tercerización laboral ilegal, la contratación por prestación de servicios y a destajo, lo que ha terminado afectando negativamente las condiciones laborales y el ejercicio profesional. La masacre laboral del sector salud en Colombia, que arrojó decenas de miles de funcionarios de sus cargos y los tercerizó o los convirtió en contratistas de servicios, constituyó una clara violación a los Artículos 22 a 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y un retroceso histórico del país en el cumplimiento de los mismos. Así, la gestión del recurso humano se ha enfocado más en mejorar la productividad y controlar el gasto de las instituciones en el corto plazo, se han invisibilizado los derechos laborales, y el personal de salud en muchos casos se ha concebido como un insumo más del mercado de la salud.

La reforma estructural considera diversas políticas prioritarias, una de ellas es la generación de un régimen y política laboral del talento humano en salud en cumplimiento de las directrices de la Organización Internacional del Trabajo, que genere un plan de formalización laboral en el sector público y privado, respetando los derechos adquiridos y recuperando las plantas de personal en las Empresas Sociales del Estado. Otras de las políticas prioritarias que desarrolla el proyecto de reforma es la atinente a la formación y educación en salud,

la certificación y recertificación de los trabajadores de la salud, y una política de medicamentos, insumos y tecnologías en salud.

En ese sentido, las instituciones públicas, privadas y mixtas del sistema, destinarán y garantizarán los recursos y el tiempo de trabajo utilizado en la actualización y educación continua de los trabajadores de la salud. Esta actividad permanente del Sistema de Salud será llevada a cabo con financiación pública proveniente de los dineros que para tal efecto deben presupuestar las Instituciones que hacen parte de las redes integrales para la prestación de servicios de salud y preservará la autonomía e independencia intelectual y moral las profesiones, las distintas disciplinas y de los trabajadores de la salud. Los Ministerios de Salud y Educación establecerán reglas claras, precisas y rigurosas para la convalidación de títulos extranjeros y se dará cumplimiento a la Ley de Residencias Médicas (Ley 1917 de 2018), con implementación efectiva de la regulación de matrículas.

En relación con medicamentos, dispositivos médicos y demás tecnologías de la salud:

- a. Creará un organismo independiente de evaluación periódica científico-técnica y económica a todas las tecnologías de salud, para poder aceptarlas.
- b. El sistema de salud velará por la seguridad de las per-

sonas sujetas a tratamientos médicos, quirúrgicos, de rehabilitación y de paliación, y financiará los medicamentos y demás tecnologías existentes, con utilidad y seguridad demostradas mediante rigurosos estudios científicos independientes, requeridos para la atención integral en salud (Art 15, LES).

- c. Desarrollará y actualizará continuamente la política farmacéutica basada en el concepto de medicamentos esenciales (componente de la atención primaria) y en la utilización exclusiva de las denominaciones comunes internacionales.
- d. Desde el ejercicio de la Autonomía Profesional, las organizaciones científicas, académicas y gremiales de las distintas profesiones y disciplinas de la salud desarrollarán mecanismos de autorregulación para la prescripción de medicamentos y tecnologías de salud, conforme lo establecido en el artículo 16 de la ley estatutaria que establece: «Los conflictos o discrepancias en diagnósticos y/o alternativas terapéuticas generadas a partir de la atención, serán dirimidos por las juntas médicas de los prestadores de servicios de salud o por las juntas médicas de la red de prestadores de servicios de salud, utilizando criterios de razonabilidad científica, de acuerdo con el procedimiento que determine la ley.»
- e. Habrá sistematización total

de atenciones, prescripciones y transacciones del sistema de salud con portabilidad de historias clínicas, conectividad universal y acceso público al microdato.

- f. Se desarrollarán mecanismos evaluadores de pertinencia y resultados en salud.
- g. Se creará un sistema público de producción y participación en cadenas de suministro, con énfasis en transferencia de tecnología y soberanía nacional.

# Mecanismos de resolución de conflictos

La ley estatutaria 1751 de 2015 estableció la autonomía profesional como uno de los ejes centrales de la garantía del derecho a la salud, esta debe estar enmarcada en el principio de autorregulación, en ese sentido se definió el artículo 16 que estipula:

*«Los conflictos o discrepancias en diagnósticos y/o alternativas terapéuticas generadas a partir de la atención, serán dirimidos por las juntas médicas de los prestadores de servicios de salud o por las juntas médicas de la red de prestadores de servicios de salud, utilizando criterios de razonabilidad científica, de acuerdo con el procedimiento que determine la ley».*

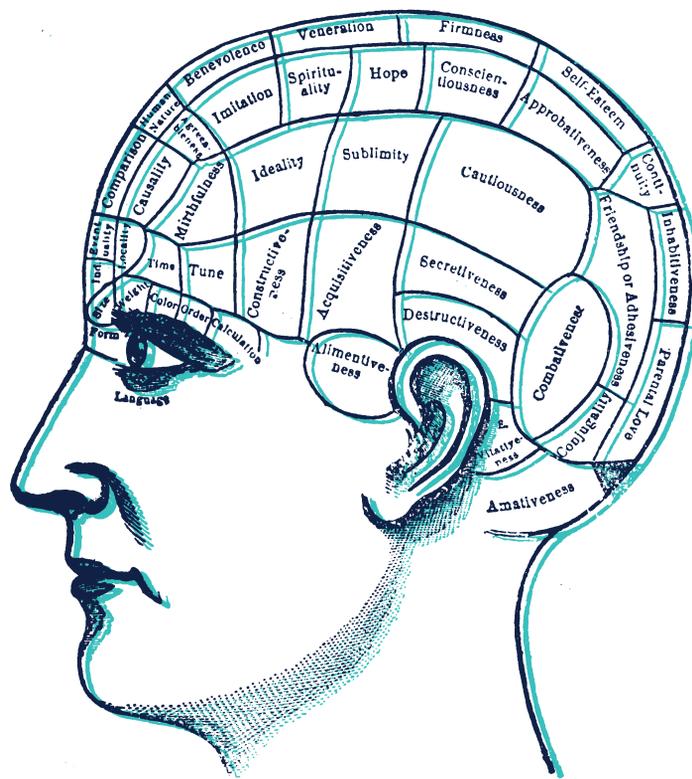
En la actualidad se ha tergiversado este mandato legal y se han generado juntas médicas

a cargo de las EPS y no de los prestadores de servicios de salud, en algunas ocasiones estas se han convertido en mecanismos para negar servicios, y desconocer el concepto del médico tratante. Es necesario señalar que las juntas médicas por principio deben contar con la participación del médico tratante y tienen como función tomar las mejores decisiones colegiadas para el cuidado de la vida de los pacientes, resolver conflictos, discrepancias de diagnóstico y tratamientos con criterios éticos, autonomía profesional, autorregulación, razonabilidad y evidencia científica.

El proyecto de reforma estructural al sistema de salud establece que si el médico tratante lo requiere podrá solicitar el concurso de una junta médica, los integrantes de la misma deberán ser escogidos en un acuerdo entre el enfermo, su familia y el médico tratante, se debe garantizar al enfermo la posibilidad de escoger el especialista o cirujano



de confianza. La frecuencia de sesiones de las juntas médicas está supeditada a la gravedad de la enfermedad, de aclaración del diagnóstico, y la necesidad de información por parte del paciente y su familia.



# Régimen disciplinario y sancionatorio

La Corte Constitucional en la Sentencia C313/14 caracteriza el derecho fundamental a la salud como autónomo e irrenunciable, tanto en lo individual como en lo colectivo, y comprende los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. Señala que el Estado tiene el deber de adoptar políticas que aseguren la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. Y advierte que la prestación de este servicio público esencial obligatorio se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado<sup>14</sup>.

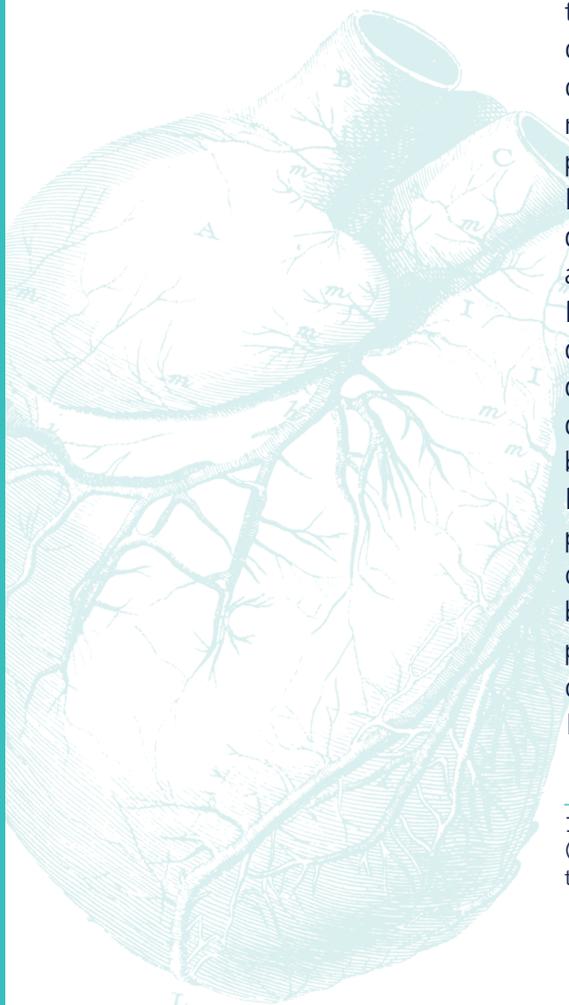
14. Sentencia C-313 del veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce. Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza

La violación permanente del derecho a la salud en Colombia, evidente con el incesante uso del poder judicial,<sup>15</sup> para buscar que se tutele el goce efectivo del mismo, hace necesario que se incluyan medidas de control que reduzcan, combatan y mitiguen todas aquellas prácticas que pongan en riesgo el derecho a la salud de los colombianos en los términos que señala la Corte.

La vulneración de dicho derecho fundamental se ha venido reflejando en una deficiente prestación de los servicios tanto de promoción de la salud, como de prevención y atención

Martelo, por medio de la cual se realizó el control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria en salud. (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-313-14.htm>)

15. Defensoría del Pueblo. 2016, Cada 3.5 minutos se presenta una tutela por la salud. Ver en: Redacción El Tiempo. 25 de diciembre de 2016, EL TIEMPO: (<https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/5911/Cada-35-minutos-se-presenta-una-tutela-por-la-salud.htm>)



de las enfermedades a través de prácticas tales como las negaciones, el incumplimiento de fallos judiciales, el retraso u obstaculización de los servicios que comprenden el citado derecho fundamental.

**(...) el Estado tiene el deber de adoptar políticas que aseguren la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas.  
(...)**

En consecuencia, estas medidas de control se hacen necesarias toda vez que el Estado debe garantizar el goce efectivo del derecho a la salud a aquellos sujetos de especial protección como lo son niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad.

Las citadas conductas y todas aquellas que pongan en riesgo el derecho a la salud, deben estar sujetas tanto al régimen disciplinario y sancionatorio, así como al derecho penal, toda vez se afecta un derecho fundamental de especial protección

por parte del Estado. De igual manera debe darse traslado de dichas faltas a la Contraloría General de la República y a los Tribunales de Ética del Talento Humano en Salud.<sup>16</sup>

La sentencia C-313/14 señala frente a la aceptabilidad del servicio de salud:

*Este enunciado consagra el derecho a recibir un trato digno que respete las creencias y costumbres, así como las opiniones sobre los procedimientos. Para la Sala, dicho derecho se aviene con el contenido fijado a la aceptabilidad en la observación 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También resulta congruente con lo preceptuado en el numeral 1.5 y 5.1 de la Decla-*

16. Sentencia C 313/14. Numeral 5.2.5.3.4. Literal d): «En lo concerniente al literal d) del artículo en revisión, advierte la Sala que no cabe reparo a la adopción de mecanismos que conduzcan a evitar la violación del derecho y comporten la imposición de sanciones por tal transgresión. Las vías que conduzcan al goce efectivo del derecho e, impongan castigos a quienes en contravía del ordenamiento constitucional vulneren el derecho fundamental a la salud, se entienden como una expresión al servicio del titular del derecho frente al actor que desatendiendo el ordenamiento jurídico niega, obstaculiza, dilata o presta deficientemente el servicio. Resalta la Sala Plena, como importante en la disposición revisada, la obligación de establecer las condignas sanciones por el quebrantamiento del derecho, pues, estima la Corte que se trata de modos de asegurar el derecho, cual es la filosofía que inspira la regulación mirada en su conjunto».

*ración para la Promoción de los Derechos de los Pacientes en Europa, y con lo establecido en el principio 10 literal a) y el principio 11 de la Declaración de Lisboa de la Asociación Médica Mundial sobre los Derechos del Paciente. Para la Corte, este deber compromete no solo a los médicos, sino a todos los profesionales de la salud (enfermeras, auxiliares) y, en general, a aquellos que interactúen con los pacientes, cual es el caso de los funcionarios administrativos y el personal de seguridad, a cuyo cargo está alguna actividad de atención al paciente, quien finalmente es el afectado por los factores varias veces mencionados, como lo son el mismo padecimiento, la falta de información y la circunstancia de dependencia respecto de aquel que debe suministrarle el servicio. Ninguna duda cabe que este derecho requiere para su mejor fortuna de campañas de formación y sensibilización dirigidas a los arriba mencionados, con el acompañamiento de las medidas de rigor frente al quebrantamiento del derecho.*

Así las cosas, es importante resaltar que la Corte señala como responsables de la garantía del derecho no solamente al personal médico sino a todos aquellos que interactúan con el paciente, es por esto, que se ha considerado

introducir adiciones al Régimen Disciplinario Único

El proyecto de ley de Reforma al Sistema de Salud adiciona al Código Disciplinario algunos incisos al capítulo correspondiente al régimen de los particulares en los artículos que se refieren a normas aplicables y sujetos disciplinables y las inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.

Así mismo adiciona tres tipos penales referentes a delitos contra la Salud: a) La omisión o denegación de urgencias en Salud, b) La negativa, retraso u obstaculización de acceso a servicios de salud y finalmente señala las c) Circunstancias de agravación punitiva, cuando la conducta se cometa en sujetos de especial protección como son: i. niños, niñas y adolescentes<sup>17</sup>, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del

conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad; ii. por los directivos de las instituciones prestadoras de servicios y en los casos en que el empleado actúa siguiendo instrucciones explícitas o implícitas de su superior; iii. el desconocimiento de fallos de tutela proferidos en la materia, y especialmente de sentencias de unificación; iv.

El cobro por los servicios, o valores que no corresponden a las tarifas autorizadas o cobrar por servicios que deben ser gratuitos; v. exposición a la persona a tratos crueles o inhumanos que afecten su dignidad, o que le causen o le hagan soportar un sufrimiento evitable y vi. el sometimiento a la persona a cargas administrativas o burocráticas que les corresponde asumir a los encargados

o intervinientes en la prestación del servicio.

Se resalta además la importancia de los Tribunales de Ética, como parte esencial del régimen sancionatorio y disciplinario del sistema de salud, lo cual garantiza la calidad de la atención por parte del Talento humano en salud.

En la reforma que se propone, las citadas conductas y todas aquellas que pongan en riesgo el derecho a la salud, deben estar sujetas tanto al régimen disciplinario y sancionatorio, como al derecho penal, toda vez se afecta un derecho fundamental de especial protección por parte del Estado. De igual manera debe darse traslado de dichas faltas a la Contraloría General de la República, Procuraduría General, la Fiscalía General de la Nación y a los Tribunales de Ética del Talento Humano en Salud.

17. Sentencia C 313/14. Interés superior del menor- Características. «El interés superior del menor, se caracteriza por ser: (1) real, en cuanto se relaciona con las particulares necesidades del menor y con sus especiales aptitudes físicas y psicológicas; (2) independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres, en tanto se trata de intereses jurídicamente autónomos; (3) un concepto relacional, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de intereses en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor; (4) la garantía de un interés jurídico supremo consistente en el desarrollo integral y sano de la personalidad del menor».

# 14 Bibliografía

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/INS/Informe3-MEONS-Definitivo.pdf>

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asiscolombia-2016.pdf>.  
<http://profamilia.org.co/docs/ENDS%20%20TOMO%20I.pdf>.

Documento ASIS Colombia 2.016 de la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud

Documento ASIS Colombia 2.020 de la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud

El espectador, <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/cecilia-orozco-tascon/la-cirugia-cosmetica-del-gobierno/>

Instituto Nacional de Salud, Observatorio Nacional de Salud, Tercer Informe ONS: Mortalidad Evitable en Colombia para 1998-2011.

Martínez Félix. «Barreras geográficas y equidad en el acceso a los servicios de salud en el distrito capital» Capítulo V, en Restrepo D. y Hernández M. (E) Inequidad en salud en Bogotá: convocatoria para la acción colectiva. Colección La seguridad social en la encrucijada. Tomo VII. Secretaría Distrital de Salud. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia, Oficina de Comunicaciones CID, Bogotá. 2012.

Muestra: <http://www.eltiempo.com/vida/salud/entrega-de-medicamentos-a-traves-de-mipres-en-colombia-100974>

Ministerio de Salud y Protección Social, Modelo de Atención Integral en Salud MIAS, 2016 Ocampo José Antonio: «Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina». Revista de la CEPAL 65. Agosto de 1998. Polanyi Karl 1944. La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo».

Fondo de Cultura Económica, México Segunda Edición 2003. Joseph E. Stiglitz, «Caída Libre: El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial», Editorial Taurus, Madrid 2010.





**Seguridad nacional,  
seguridad ciudadana,  
fuerza pública y  
convivencia ciudadana**

**Alejo Vargas Velásquez**

**4**

## **Autores**

Alejo Vargas Velásquez

# Contenido

## 1 Alcance y propósito del documento

– 180 –

## 2 Diagnóstico de la problemática

– 182 –

La seguridad como concepto y como práctica. Su evolución

– 182 –

De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana e integral

– 187 –

La seguridad y la defensa en una democracia y la participación de la sociedad

– 190 –

Sociedad civil y seguridad y defensa.

– 192 –

Relaciones civiles-militares

– 194 –

Cambios con la Constitución de 1991

– 195 –

Golpes militares para modificar el escenario estratégico del conflicto armado

– 197 –

Fallas graves en el campo de Derechos Humanos

– 198 –

## 3 Propuestas de reformas y políticas públicas

– 202 –

Escenario de Seguridad en un escenario de posconflicto

– 202 –

Nueva ubicación institucional para la policía nacional ¿Un Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana?

– 203 –

Perfil de las FFAA colombianas: resultado de la lucha contra la guerrilla, el narcotráfico y el terrorismo

– 204 –

Cambios en las amenazas relevantes

– 206 –

Las principales transformaciones de los últimos años

– 207 –

Perspectivas de futuro

– 208 –

Acerca de la defensa nacional

– 208 –

Una Agenda de prioridades y reformas de un nuevo Gobierno

– 209 –

## 4 Bibliografía consultada

– 216 –

# 1 Alcance y propósito del documento

El presente documento se inscribe en la iniciativa liderada desde la Corporación Sur y un grupo de investigadores independientes, que apunta a estructurar una agenda de transición democrática, pensando en las elecciones, de Congreso y de Presidente, del 2022 en la cual se espera incluir las reformas fundamentales que deberían asumirse por el próximo Congreso y el próximo Gobierno.

Y se habla de transición democrática<sup>1</sup>, porque si bien tenemos

1. El análisis sobre el concepto y los procedimientos de la transición tiene un largo recorrido en las Ciencias Sociales. Primero fue en el campo del marxismo, en los decenios iniciales del siglo pasado, en los debates a propósito del tránsito de un modo de producción a otro; este debate vuelve a reactivarse a mediados de siglo después de la Revolución Cubana —son conocidos los debates entre Ernesto Guevara e intelectuales franceses al respecto—, pero es en los años 70s, luego del agotamiento de regímenes autoritarios en América Latina y en Europa —recordemos

una democracia, que sigue siendo bastante formal, se requiere su profundización y consolidación y esa debería ser tarea del próximo Congreso y Gobierno y de los que lo sucedan. Recordemos que los períodos de transición son de incertidumbre, pero igualmente donde el comportamiento de los diversos actores serán los que definirán de manera precisa el rumbo y el ritmo de dicha transición —en el marco de contextos nacionales e internacionales determinados—.

Por supuesto este documento —que incluye una mirada analítica a la problemática y un conjunto de recomendaciones

el franquismo español, el régimen de Salazar en Portugal o la Grecia de los coroneles— que toma fuerza el análisis de las transiciones vistas como el paso de un régimen político a otro, autoritarismos a democracias; posteriormente reciben un nuevo impulso estos análisis, posterior a la terminación de la 'guerra fría', con el tránsito de los regímenes de Europa Oriental, que se autodenominaban socialistas a democracias liberales.

en términos de reformas y lineamientos de política pública que permitan un tratamiento de la misma, en el contexto de una sociedad en proceso de profundización democrática—, es una base para el análisis y la discusión por los distintos protagonistas de la vida política, social y académica y en esa medida se le pueden introducir precisiones, ajustes y

cambios, buscando cada vez más acercarse a un documento que conlleve consensos y acuerdos entre la diversidad de actores políticos, así como de las organizaciones sociales y económicas.

El contenido del documento incluye, un diagnóstico de la problemática en cuestión, precedido de una breve precisión de

conceptos que tienen que ver con la misma y tratando de ser lo más amplio y preciso. Posteriormente en otro capítulo del mismo se hará un conjunto de propuestas de reforma del sector seguridad y de recomendaciones de política pública, pensando en la coyuntura política de nuestra democracia.

# 2 Diagnóstico de la problemática –posibles causas y efectos–

## La seguridad como concepto y como práctica. Su evolución

El concepto de seguridad es uno de tipo polisémico –múltiples sentidos–, dependiendo desde la perspectiva en que se aborde y desde la dimensión que se quiera proteger.

Para ilustrar al lector del amplio campo de controversia, podemos hacer un breve y panorámico repaso siguiendo a diversos autores.

Desde la perspectiva de quienes consideran la seguridad como un valor fundante de la sociedad, encontramos aproximaciones como la del profesor Fernando Uricoechea quien señala: «se ignora el carácter fundante que reviste la seguridad, a la luz de la filosofía política contractualista y del pensamiento burgués desde sus orígenes, para la noción misma de la sociedad por oposición al estado de naturaleza hobbesiano

*de una guerra de todos contra todos. Es, pues, elemento constitutivo y, por tanto, necesario de la institución política que es fundamental para el nacimiento y desarrollo de la vida ciudadana: el Estado. La seguridad, en consecuencia, no hace parte de la agenda de intereses de este o aquel sector, grupo o clase de la sociedad y, por lo tanto, la eventual naturaleza contenciosa que algunos han querido darle con el fin de poder rechazarla queda descartada por principio. La seguridad, por el contrario, hace parte de la agenda de valores de toda comunidad política. Y, por ello, está revestida virtualmente de un carácter consensual, moralmente vinculante para todos los miembros de la asociación política. Su carácter consensual le confiere, ipso facto, legitimidad política.»<sup>2</sup>*

2. URICOECHEA, Fernando, *La seguridad democrática en Colombia*, en Varios Autores, Seguridad y Libertades Individuales en Colombia, Defensoría del Pueblo – GTZ, Bogotá, abril de 2003.

Para otros autores, «Seguridad es la cualidad de lo seguro. A su vez, por seguro entendemos: 1) no tener dudas, 2) la probabilidad de que algo ocurra o no falle y, por último, 3) estar a salvo. Desde esta última acepción la locución 'de seguridad' se aplica a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos... La seguridad no es un fin en sí mismo, no es una necesidad final. Se trata de un requisito que surge por demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final. Por lo tanto, pasa a ser una prioridad, puesto que hasta que no la logremos la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines. El requerimiento de seguridad nace de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar estos peligros, riesgos y daños que el agente hostil provoca dan sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades. Por otro lado, desde la Revolución francesa quedó claro que en las sociedades modernas la seguridad es un bien individual que sólo se alcanza colectivamente.»<sup>3</sup>

3. MARTINEZ, Rafael y TULCHIN, Joseph S. (editores), *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.

### «Seguridad es tomada como el estar libre de amenazas y como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles».

Charles David, por su parte anota que «...la seguridad puede ser comprendida como la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden poner en cuestión los valores centrales que desea promover o preservar una persona o una comunidad, y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza.»<sup>4</sup> Pablo Cabrera nos plantea que la «Defensa» es una gran parte de la «Seguridad»... entendida como «una situación en la cual los Estados perciben que se encuentran libres de amenaza militar, de presión política o de coerción económica para poder seguir libremente en su camino de desarrollo».<sup>5</sup>

4. DAVID; Charles-Philippe, *La Guerre et la Paix*. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie, Presses de Science PO, Paris, 2000. (versión libre al español del autor)

5. CABRERA, Pablo, «Perspectivas sobre la Seguridad Hemisférica», en ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor), *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*, Flacso-Chile - W. Wilson Center - Paz y Seguridad en las Américas - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

Otros como Barry Buzan consideran que la «Seguridad es tomada como el estar libre de amenazas y como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles.»<sup>6</sup>

En un Grupo de Trabajo de Seguridad Regional que se conformó en FESCOL<sup>7</sup> se planteó que «al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos adoptó el concepto de seguridad nacional, incorporando dentro de éste la defensa militar y la seguridad interna, con el fin de hacerle frente a amenazas como las revoluciones, la inestabilidad y la capacidad destructora de los armamentos nucleares...» y más adelante, refiriéndose a la tendencia creciente a la denominada securitización en la posguerra fría, señala que «la inseguridad se refiere a la condición de ser asediado por la violencia o la amenaza de violencia, si ésta es significativa, organizada e intencional. Esa definición, sin embargo, excluiría importantes amenazas no violentas a la seguridad, como la degradación del medio ambiente o las condiciones económicas adversas.»

6. Citado en: PARDO RUEDA, Rafael, *Nueva Seguridad para América Latina*, FESCOL-CEREC, Santafé de Bogotá Mayo de 1999.

7. GRUPO DE TRABAJO DE SEGURIDAD REGIONAL, *Seguridad Regional Andina y Escenarios Posibles*, Policy Paper No 1, FESCOL-CEPEI-CEPI-CEI- IEPRI, Bogotá, Abril de 2004.

Si bien la amenaza, es un concepto difícil de aprehender, lo podemos entender como «*indicio de probable mal, violencia o daño futuro; algo que da indicio de ocasionar mal o daño; advertencia. Algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa; algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional... En realidad, el aspecto fundamental es la percepción de la amenaza, dado que, como ha sido agudamente señalado, aún ninguna teoría relativa a la seguridad ha proporcionado una medida objetiva acerca de si determinada circunstancia es realmente una amenaza; ello, sin perjuicio de advertir que también se ha sostenido que resulta de fundamental importancia que exista objetivamente una amenaza para que pueda hablarse válidamente del ámbito de la seguridad y de la adopción de medidas derivadas de dicho ámbito.*»<sup>8</sup> Por ello es de vital importancia precisar en cada caso quién define las amenazas en una sociedad determinada.

El término seguridad nacional ha sido referido históricamente a la seguridad del Estado-Nación, por ello en una primera aproximación al concepto se entiende que a través de la misma «*se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen*

8. UGARTE, José Manuel, *Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa*, Editorial Plus Ultra S. A., Buenos Aires, diciembre de 2003.

*a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía e integridad territorial de un Estado.*»<sup>9</sup> En esa perspectiva se planteaba por autores como Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr., y Lawrence Korb que «*...Seguridad Nacional, un término que ha pasado a ser ampliamente usado sólo después de la Segunda Guerra Mundial, significa muy diferentes cosas para diferente gente. Claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico, y, en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente al tradicionalmente usado término defensa. Seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más extenso que la protección contra daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales políticos y económicos, cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado.*»<sup>10</sup>

El término seguridad igualmente se puede entender «*como un concepto multisistémico que tiene tres componentes: prever, controlar y enfrentar amenazas a individuos, grupos, estados o macrosistemas. Suelen usarse dos expresiones muy vinculadas en torno a las amenazas: riesgo y vulnerabilidad. El riesgo es igual a amenaza más vulnera-*

9. UGARTE, José Manuel, *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina*, Universidad de Buenos Aires, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001.  
10. UGARTE, José Manuel, Ob. Cit., 2001.

*bilidad, entendiéndose el riesgo como el grado de pérdida que puede causar un evento particular en un lugar y período determinado. El nivel de riesgo, lo definimos por dos factores; por el nivel de la amenaza y por el grado de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se entendería como el grado de exposición de una sociedad a las amenazas y la capacidad de resistencia y res puesta de sus estructuras sociales, económicas y físicas.*»<sup>11</sup>

Es necesario considerar que las nuevas amenazas y riesgos a la seguridad tienen de manera creciente un carácter transnacional y no necesariamente estatal, por ello «*la seguridad... ya no puede plantearse en términos exclusivamente nacionales, sino desde una óptica regional o internacional. Muchas de las violencias que apreciamos en el mundo contemporáneo, como el terrorismo, el narcotráfico, los enfrentamientos raciales y religiosos, las luchas entre bandas o mafias, o la misma contaminación, para poner unos ejemplos, no respetan fronteras ni identidades geográficas, por lo que han de ser combatidas a partir de la cooperación entre varios Estados o directamente desde organismos regionales o internacionales.*»<sup>12</sup>

11. TÁGER, Ana Glenda y GONZALEZ, Patricia, *Los dilemas de la Seguridad en Centroamérica: la dimensión de las amenazas y las respuestas institucionales*, FLACSO Sede Guatemala, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001.  
12. FISAS, Vicenç, *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*. Icaria-Antrazyt-Unesco, Barcelona, abril, 1998.

En un proyecto de Ley de Seguridad y Defensa, presentado en el año 2008 al Congreso, por el gobierno para su estudio, establecía en su Artículo 5º la siguiente definición de Seguridad: «Es un bien público fundamental que propende por los valores democráticos, el bienestar y la convivencia del pueblo, el desarrollo de las potencialidades de la sociedad y la afirmación del Estado Social de Derecho. La Seguridad es integral y su responsabilidad es del Estado y, en desarrollo de los deberes constitucionales, excepcionalmente y de manera temporal lo es también de la sociedad.»

Finalmente frente a este tema debemos reseñar el documento encargado a un grupo de personalidades por el Secretario General de la ONU de su momento, y presididos por el ex Primer Ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, titulado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos». Este Informe, pretende colocar una propuesta de seguridad basada en el multilateralismo y el respeto a la legalidad internacional, con lo cual se contraponen a la actitud más unilateral y de la controvertida «guerra preventiva» de la administración George W. Bush.

Partían considerando que hay seis grupos de amenazas (tradicionales como nuevas amenazas) que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios: 1) Guerras entre Estados; 2) Violencia dentro del

Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los derechos humanos y genocidio; 3) Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente; 4) Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; 5) Terrorismo; y 6) Delincuencia transnacional organizada.

Frente a las mismas, considera que la acción de la ONU debe ser fundamentalmente preventiva antes que reactiva. Considera que el desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio y añade que combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación. Está priorizando la relación entre seguridad y desarrollo, el llamado «poder blando», antes que la lógica exclusivamente guerrerista, el «poder duro».

Por supuesto que también incluye en el abanico de respuestas, la seguridad biológica; prevenir la guerra dentro de un Estado y entre Estados; prevenir la propagación y

utilización de armas nucleares, biológicas y químicas; la propagación de la delincuencia transnacional organizada; y en relación con el terrorismo – con nuevos aspectos, que incluyen la aparición de una red terrorista mundial y las posibilidades de utilización de armas nucleares, biológicas o químicas– lo sitúa como una amenaza para todos los Estados y para las Naciones Unidas en su conjunto. Considera críticamente que la ONU no han hecho todo lo que pueden hacer y... se insta a que establezcan una estrategia de lucha contra el terrorismo que respete los



*derechos humanos y el Estado de derecho* –debe comprender medidas coercitivas cuando sean necesarias y crear nuevos instrumentos para ayudar a los Estados a conjurar esta amenaza en el plano interno–.

Como la prevención no siempre da frutos, hay que contemplar hacer frente a las amenazas por medios militares y señala que la Carta de las Naciones Unidas establece un claro marco para el uso de la fuerza. Los Estados tienen derecho a la legítima defensa –Artículo 51–. Igualmente considera que el único que tiene mandato para actuar a título preventivo es el Consejo de Seguridad y considera debe adoptar en el futuro una actitud más proactiva. Igualmente enfatiza en la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia en gran escala, responsabilidad que recae primordialmente sobre las autoridades nacionales o subsidiariamente en la comunidad internacional –mediante operaciones humanitarias, misiones de observación, la presión diplomática y el uso de la fuerza, de ser necesario, aunque únicamente como último recurso–.

El fin de la Guerra Fría, dio paso a un replanteamiento de la concepción y modelo de seguridad, tanto en el ámbito interno de cada uno de los Estados, como a escala subregional. El acento militar y belicista que caracterizaba

la concepción de la seguridad, dio paso a la formulación de enfoques alternativos, que consideran aquellas amenazas no tradicionales, las cuales rebasan las respuestas de índole militar, y por su complejidad demandan nuevas formas de pensar la seguridad en las sociedades de inicios del siglo XXI.

La colega Lucía Dammert, nos ilustra bien esta transformación del entendimiento de la seguridad, cuando señala: *«El término de la Guerra Fría significó una serie de replanteamientos respecto de la configuración de poderes, lo cual necesariamente dejó atrás a la literatura que refería a la seguridad como aquella dedicada a las amenazas provenientes de fuera de los límites estatales y principalmente de naturaleza militar. Aparecen entonces visiones más elásticas donde la seguridad humana emerge como un marco de análisis que incluye ejes de análisis de la alimentación, la energía, los problemas internos, entre otros. Así se apunta a consolidar comunidades libres de amenazas que impidan su sobrevivencia, con condiciones favorables para su desarrollo, con el interés humano –más que estatal– como centro. El resguardo de fronteras y la defensa nacional dejan de ser el eje de las políticas de seguridad y se rechaza la idea de seguridad nacional entendida militarmente, porque da "una falsa imagen de realidad".*

**«El término de la Guerra Fría significó una serie de replanteamientos respecto de la configuración de poderes, lo cual necesariamente dejó atrás a la literatura que refería a la seguridad como aquella dedicada a las amenazas provenientes de fuera de los límites estatales y principalmente de naturaleza militar. (...)»**

*Emerge entonces la seguridad pública (en algunos países conocida como ciudadana) donde el acento está puesto en la calidad de vida de las personas que trabajando en conjunto con las instituciones policiales pueden aportar en la prevención y control de la delincuencia.»<sup>13</sup>*

Sin embargo, los atentados terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Washington y New York, no solo colocaron el tema de la amenaza terrorista internacional en las prioridades de las agendas globales –especialmente de la superpotencia del momento– y nacionales, sino que hubo una nueva tendencia a pensar la seguridad en lógica militarizada.

13. DAMMERT, Lucía, «Desafíos institucionales de la seguridad en América Latina», en *Revista de la Integración* No 3, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Diciembre 2008

## De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana e integral

El concepto de seguridad ciudadana, que «se difundió ampliamente en Latinoamérica a finales de la década de los 90, concurrentemente con una percepción cada vez más generalizada de que la región se encontraba asediada por el crimen y la inseguridad, y que esta nueva ola de violencia era diferente a las formas hegemónicas de violencia del pasado en el sentido que no representaba una amenaza contra los Estados o los gobiernos, sino que principalmente afectaba las vidas cotidianas de los ciudadanos.»<sup>14</sup>

Para otros autores, el término seguridad ciudadana enfatiza, como su nombre lo dice, el ciudadano, en relación al ejercicio de sus derechos, deberes y libertades. En efecto, se ha denominado a la seguridad ciudadana como «la condición de libertad que debe garantizar el Estado, en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes, sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y disfrute de la vida en sociedad» (Gómez, Gutiérrez & Isaza, 2005: 71).

14. RODGERS, Dennis, «Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica. Editorial», *Revista de Estudios Socio-Jurídicos* vol. 15, núm. 1, Universidad del Rosario, Bogotá, enero-junio 2013.

*«Como vemos, el concepto de seguridad ciudadana abandona la matriz estatal en la que se encontraba el tema de la seguridad, entendido además como seguridad del Estado (con un correlato represivo), para darle paso a la protección del individuo y a la dignidad de las personas, en lo que Ernesto Borda denomina como "la nueva doctrina de la seguridad democrática" (Borda, 1999: 39) (ésta no necesariamente equivale a la puesta en boga por el gobierno colombiano del Presidente Álvaro Uribe). Ésta doctrina encuentra origen en el escenario de conflicto de América Central.»<sup>15</sup>*

La seguridad ciudadana la podemos entender como aquella que coloca el énfasis en la convivencia ciudadana –sin desconocer la necesidad de prevenir, enfrentar y controlar aquellos actores que afectan a los ciudadanos en su vida, posesiones y su entorno de vida–, es una responsabilidad fundamental de la Policía, a diferencia de la seguridad nacional, que apunta a la defensa del Estado y sus instituciones cuya responsabilidad es de las Fuerzas Militares y de la seguridad pública que hace referencia a prevenir y enfrentar factores de criminalidad y que

15. ORTEGA GÓMEZ, Andrés Felipe, «Seguridad ciudadana. Aproximaciones al caso Bogotá», en *Perspectivas Actuales de la Seguridad y la Defensa Colombianas en América Latina*, Alejo Vargas Velásquez, Editor, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, Unijus-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008

es responsabilidad de la Policía con apoyo de las Fuerzas Militares, si es necesario.

Es decir, se avanza de manera progresiva a considerar la seguridad ciudadana como un bien público (se busca tecnificar su abordaje, incluidos los indicadores con los cuales se pretende 'medir') y como un derecho fundamental.

Sin embargo, la paradoja es que progresivamente se legitima involucrar las Fuerzas Militares en las tareas propias de la seguridad ciudadana, ya sea porque la Policía se considera desbordada o porque se desconfía de la misma (tanto por fenómenos de corrupción o por abusos, especialmente en los cuerpos anti-motines), con el riesgo de lo que implica la neo-militarización de la seguridad ciudadana, involucrando cuerpos de tropas no necesariamente preparadas y entrenadas para esta tarea. Al respecto se plantea por especialistas que «una de las razones para que algunos gobiernos de América Latina han decidido utilizar sus fuerzas armadas en labores de seguridad pública es la percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia y la percepción de que la magnitud de las amenazas es tal como no hay otra estrategia más eficiente.»<sup>16</sup> Pero igualmente vale la pena mencionar que en la última Estrategia de Seguridad Nacional

16. DAMMERT, Lucía, Ob. Cit., Diciembre 2008

de España de 2017, se incluye el crimen organizado como una de las amenazas relevantes.

Múltiples casos en la región evidencian lo anterior, siendo los más relevantes el colombiano, pero igualmente el brasilero y el mexicano, acentuado con la creación en el actual gobierno de ese país de la Guardia Nacional.

Igualmente vale la pena señalar el creciente cuestionamiento a cuerpos especializados de la policía, especialmente los cuerpos antidisturbios, por sus atropellos a los ciudadanos y el abuso y violación de derechos en su represión a modalidades de protesta social.

Por supuesto, debemos mencionar la tendencia más contemporánea a plantear el tema de la seguridad como uno de Seguridad Integral, entendiéndola *«como una lógica de acción proactiva y defensiva, que trasciende ampliamente la clásica dimensión de la Seguridad Nacional, destacando la necesidad de incidir –para garantizar dicha Seguridad– sobre los sistemas energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la Seguridad Interior, debiendo ser promovida coordinadamente desde los instrumentos de gestión pública en el ámbito político-institucional, técnico, diplomático y de inteligencia para el desarrollo de estrategias preventivas, así como de respuestas ejecutivas de variado alcance, con el objetivo último de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y la seguridad de los consumidores, amparar el respeto de los Derechos Humanos y proteger el ejercicio de los derechos democráticos.* (Fundación Alternativas, 2009: 8)»<sup>17</sup>

Hecha la revisión analítico-conceptual anterior

17. URIBE MONTAÑA, Sandra Liliana, CABRERA ALBORNOZ, Luis Alfredo, PACHON MUÑOZ, William, «¿Hasta qué punto la fundamentación teórica y metodológica en temas de seguridad integral, contribuye a la profesionalización de excombatientes en asuntos de seguridad?», en, *Trayectoria Humanas Transcontinentales*, Números especiales No 1, 2017, Bogotá.

podemos decir que la seguridad es inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la integridad en el presente y el futuro. Parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a la seguridad, de manera individual o colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en los Estados-Nación. Pero, la reflexión sobre el tema de la seguridad tendió a concentrarse de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando que tan importante como lo anterior y si quiere el aspecto central de la seguridad son las personas que fueron y son la base de dichos Estados.<sup>18</sup>

Ahora bien, toda sociedad requiere un orden para que la convivencia entre sus miembros pueda desarrollarse. Pero en una democracia ese orden es democrático y necesita también de unos niveles de seguridad. Pero, la seguridad está en relación con las amenazas que pongan en riesgo la vida en sociedad y esto es directamente proporcional a la vulnerabilidad que la misma tenga. Pretender niveles de seguridad total, es decir, de riesgo cero no es realista.

18. Tomo algunos apartes de: VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, «La seguridad como un campo de disputa política. Una mirada desde Colombia», en, *Revista Seguridad y Defensa*, Centro de Estudios de Información de la Defensa, Volumen 4, Número 1, La Habana, abril/2006 (páginas 10-12)



Es decir, la búsqueda de seguridad se puede convertir en una utopía, en una obsesión, sino se concibe la seguridad como parte de un proceso social.<sup>19</sup>

El problema son dos grandes desviaciones al respecto, que a su vez reflejan dos concepciones políticas, filosóficas y de organización de la sociedad. De una parte, se desvió el tema de la seguridad a pensarla sólo en función del Estado y en esa medida, bajo las influencias de la llamada «seguridad nacional», propia de la guerra fría, se consideró que el enemigo fundamental de los Estados del mundo occidental era el comunismo y bajo esta denominación se incluyó todo lo que oliera o se asemejara a protesta social, crítica al comportamiento del Estado y por supuesto terminó considerándose a los propios miembros de la sociedad como «amenazas» para el Estado-nación, bajo la expresión de «enemigo interno». Esto derivó en América Latina en la oleada de dictaduras militares en los años 60s y 70s y la vigencia de 'estatutos de seguridad nacional' como eje central de la política represiva de los Estados.

En segundo lugar, se desvió a considerar el tema de la seguridad en términos exclusivamente militares y entonces se consideró que la respuesta a los problemas

de inseguridad era exclusivamente fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado y aumentar el gasto militar en detrimento del gasto social o de inversión.

Y estas dos desviaciones continúan teniendo vigencia en el mundo de hoy, a pesar de que terminó la 'guerra fría' y supuestamente el enemigo comunista desapareció.

Ahora bien, la seguridad y la defensa (como mecanismos a través de los cuales se da respuesta a las amenazas o riesgos de seguridad, incluida la posibilidad del uso de la fuerza), pretenden prevenir, neutralizar o eventualmente enfrentar dichas amenazas y riesgos.

Allí encontramos un punto de confluencia con la búsqueda de la paz (entendiendo como tal pero no de manera exclusiva) la utilización de mecanismos políticos y de negociación para tratar de neutralizar una amenaza al Estado y la sociedad (un grupo guerrillero, por ejemplo), buscando su transformación en un actor político. Es decir convertir a un actor extra-sistema en uno dentro del sistema.

Frente a la participación de la sociedad civil en temas de seguridad y defensa hay una fuerte tradición de sectores de izquierda a considerar la seguridad como un tema propio de la derecha política.

Tradicionalmente hay palabras y campos de la acción humana que tienen una connotación ideológica preconcebida. Siempre se asignó, equivocadamente, a la derecha la eficiencia, la eficacia, así como se asignaba a la izquierda la organización, la participación, las transformaciones. Por esa distorsión la seguridad se consideró como un problema de la derecha y peor aún, de propuestas autoritarias. Esta es una de las razones, probablemente, por las cuales no existe una reflexión sistemática y generalizada acerca del tema y se ha dejado el mismo en manos de aquellos que la entienden solamente en la dimensión restrictiva de las libertades y derechos.

Es necesario abordar con franqueza el tema de la seguridad. Un punto de partida es la dualidad aparente en que opera la acción del Estado sobre la sociedad: la mezcla de coerción y consenso, que a su vez deriva en el cumplimiento de las funciones de garantizar el orden y la libertad. El Estado moderno debe tener el monopolio de la coerción en cabeza de sus instituciones militares y de justicia; éste fue el mecanismo creado por la modernidad para que la violencia de todos contra todos no regulara las relaciones entre los miembros de la sociedad; pero ese monopolio necesita legitimidad, es decir, aceptación social, lo que significa niveles importantes de consenso. Un Estado en estas condiciones puede garantizar un orden social, esto es seguridad y así los miembros de

19. Ver al respecto: «Propositions pour la sécurité», AGIR, *Revue Generale de Strategie*, No 10, Paris, Printemps 2002

la sociedad pueden disfrutar de la libertad y hacer uso pleno de sus derechos. Pero la seguridad significa también aclimatar patrones culturales de convivencia ciudadana, como el respeto a la diferencia, solidaridad y un ambiente de inclusión social, lo que en las democracias modernas se conoce como seguridad en democracia; la seguridad es resultado de comportamientos individuales y colectivos y no un producto de consumo que los expertos nos ofrecen.

Las políticas de seguridad deben orientarse contra todos los factores de inseguridad de la sociedad, los que amenazan al Estado en sí, como los que afectan de manera directa al ciudadano: guerrillas, paramilitares, delincuencia organizada y común y otros violadores de derechos humanos; incluso el Estado acude a mecanismo de excepción, como los establecidos en las Constituciones para estos casos, pero lo excepcional debe ser temporal. Estas políticas deben apuntar a prevenir y neutralizar de manera cuidadosa estos factores de riesgo y amenaza; no pueden ser indiscriminadas o simplemente reactivas y sin olvidar en ningún momento que la democracia se fundamenta en el respeto de los Derechos Humanos y por lo tanto las estrategias de seguridad deben estar basadas en el marco constitucional y el Estado de Derecho. Igualmente, no se puede olvidar que en sociedades como la nuestra, pobreza, desempleo, marginación, se convierten

en 'amenazas' para el orden democrático al estimular, en algunas circunstancias, modalidades de violencia social.

Es necesario, por lo tanto, superar esa falsa disyuntiva de sí la seguridad es un tema de la derecha o de la izquierda y entender que, democráticamente concebida, la seguridad es una necesidad para todos los miembros de la sociedad.

Por todo lo anterior es importante, desde los sectores democráticos, entender que la seguridad como tal no es el problema, sino la manera como se entienda ésta y que no se puede dejar el tema de la seguridad en manos exclusivas de los sectores más autoritarios de la sociedad, lo que clásicamente se ha considerado la 'derecha' política. Las opciones políticas democráticas deben proponerle a sus sociedades alternativas acerca de cómo van a manejar el tema de la seguridad, tanto la ciudadana, como la pública y la nacional. Es decir, no hay una manera única de entender la seguridad, sino que la misma puede tener modalidades diferentes.

De hecho el principal desafío con que cuentan los proyectos políticos de izquierda es poder formular una política de seguridad y defensa no autoritarias y que al tiempo que le ofrezca garantías de seguridad a la sociedad lo hagan en el marco de lo reglado por la Constitución Política y las leyes.

## La seguridad y la defensa en una democracia y la participación de la sociedad

En el mundo contemporáneo y en el marco del Estado Social de Derecho, la seguridad y la defensa nacionales deben estar íntimamente relacionados con la idea de seguridad en democracia, entendida como *«la condición en la que diversos grupos, comunidades, organizaciones sociales consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista peligro del poder de intimidación y amenaza de daño grave por parte de grupos criminales ni de ataque por grupos armados, en el que prima el respeto de los derechos económicos, políticos y sociales como lo pregonado en un Estado Social de Derecho y en el que no se presentan inseguridades políticas, sociales o económicas suficientemente riesgosas para la estabilidad sistémica, de tal manera que sientan que pueden actuar libremente en búsqueda de su propio desarrollo humano y de su progreso colectivo como una sociedad moderna y democrática.»*<sup>20</sup>

Esto, requiere una Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía) que disponga de la capacidad militar disuasiva y preventiva

20. PNUD-TALLERES DEL MILENIO, «Taller de Seguridad Democrática», Mimeo, Bogotá, 2000, citado en: VARGAS VELASQUEZ, Alejo, *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*, Intermedio Editores, Bogotá

suficientemente creíble y que sirva de garante para el conjunto de la sociedad. Pero la seguridad y la defensa, en una sociedad democrática deben basarse en una nueva relación entre sociedad y Fuerza Pública, marcada por la cooperación, el respeto mutuo, la estricta sujeción a las normas constitucionales y legales.

Por ello es importante propiciar la más amplia discusión con miras a asumir una concepción de seguridad y defensa democráticas, construidas con participación social y política amplias, que nos prepare para una democracia más incluyente y legítima y sobre todo para no caer en la miopía que no nos deje ver más allá del corto plazo, y olvidar que la vulnerabilidad contemporánea no se asocia solamente a aspectos militares.

Sin duda el interés nacional, es la guía para la política de seguridad y defensa, pero en una sociedad democrática la definición y delimitación de éste debe ser producto de un proceso democrático y no solamente de 'especialistas militares', aunque la contribución de estos últimos es importante. Es en la definición del interés nacional y en la precisión de la Agenda de Seguridad Democrática que de allí se deriva (amenazas, riesgos y vulnerabilidades y cómo la política de seguridad y defensa los va a abordar) en que se debe materializar el proceso de participación social, tanto civil como militar.

**«(...) Es importante propiciar la más amplia discusión con miras a asumir una concepción de seguridad y defensa democráticas, construidas con participación social y política amplias, que nos prepare para una democracia más incluyente y legítima y sobre todo para no caer en la miopía que no nos deje ver más allá del corto plazo, y olvidar que la vulnerabilidad contemporánea no se asocia solamente a aspectos militares».**

La prioridad en las sociedades modernas debe apuntar a lograr una resolución pacífica de los conflictos, en sus diversas dimensiones: ciudadana, pública, nacional e internacional. La seguridad ciudadana y la seguridad pública están íntimamente relacionadas con lograr que el trámite de conflictos en la vida cotidiana estén mediados por prácticas no violentas, ya sea por mecanismos judiciales o extrajudiciales, pero legitimados socialmente.

Si como se acepta por la mayoría, el conflicto interno armado de larga duración que vivimos en Colombia, es una amenaza para la seguridad colectiva, se

deben hacer todos los esfuerzos para su solución. Pero la gran equivocación es suponer que el problema se resuelve sólo por la vía militar o con medidas represivas como los «estatutos antiterroristas» o medidas excepcionales. Todo Estado puede contar con elementos excepcionales para responder a situaciones de ese carácter, pero éstas no pueden violar la Constitución, la Ley ni los tratados internacionales que refieren al respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Es verdad que un Estado tiene el derecho y el deber a fortalecer su capacidad militar, como un factor de disuasión tanto en lo interno como frente a hipotéticas amenazas externas, pero lo que es profundamente erróneo es creer que se puede renunciar a la dimensión política de la búsqueda de seguridad que es la negociación o la diplomacia (si se trata de problemas de seguridad externos). Por ello la búsqueda de la seguridad, en un caso como el colombiano, justamente colocó, durante las últimas décadas, en el primer lugar la solución política negociada del conflicto interno armado, porque una respuesta efectiva a un problema de seguridad es la respuesta política, que en el ámbito internacional es la diplomacia y en lo interno la solución negociada de los conflictos.

La consolidación de una sociedad segura, apunta a resolver los problemas del desarrollo,

como la pobreza, el desempleo, la marginalidad, que se pueden convertir en caldo de cultivo para distintas formas de violencia y de esta manera generar inseguridad. Por ello la mejor manera de consolidar la seguridad en una sociedad es combinar adecuadamente, un Estado fortalecido en el marco del respeto absoluto a la Constitución y la ley, un estímulo permanente a la solución negociada de los conflictos y políticas que apunten a resolver los problemas del desarrollo de la sociedad. Y no caer en la tentación fácil, equivocada y con tintes autoritarios de los 'estatutos antiterroristas' y las medidas de corte represivo como prioridad.

**« (...) la mejor manera de consolidar la seguridad en una sociedad es combinar adecuadamente, un Estado fortalecido en el marco del respeto absoluto a la Constitución y la ley...»**

En las democracias contemporáneas, incluidas las de la región, viene consolidándose un procedimiento democrático que involucre la sociedad civil y los diversos sectores políticos en la definición de las amenazas y riesgos así como en la adopción de las respuestas en términos de estrategias de política. Esto ha llevado a la reciente tendencia de formular los denominados «*libros blancos*» de la seguridad y la defensa que recogen estos ejercicios participativos.

## Sociedad civil y seguridad y defensa

El tema de la sociedad civil en aspectos de seguridad es relativamente nuevo en casi todas las sociedades. Cristina Eguizabal<sup>21</sup> nos señala algunos casos relevantes de participación de la sociedad civil a nivel internacional en temas de seguridad, pero igualmente destacando que es un hecho reciente: «*La firma del tratado prohibiendo el uso de minas antipersona también conocido como Convención de Ottawa en 1997 fue visto, con razón, como un triunfo del movimiento liderado por Jodi Williams, percepción que fue confirmada por el Comité del Premio Nobel de Paz al otorgarle a ella la preciada distinción... El otro tratado internacional que ha tenido el apoyo de la sociedad civil, muy particularmente de las organizaciones de derechos humanos, ha sido el Tratado de Roma que, con el TPI, hace realidad el anhelo las organizaciones de derechos humanos de tener una jurisdicción universal para los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra... La sociedad civil también ha estado muy involucrada en el combate en contra de la proliferación de armas pequeñas... Más allá del impacto mediático que*

21. EGUIZABAL, Cristina, «El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad», en, MARTINEZ, Rafael y TULCHIN, Joseph S. (editores), *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.

*haya podido tener la sociedad civil, de sus triunfos y limitaciones en tanto que grupo de presión transnacional, en el campo de la seguridad la trayectoria de sus organizaciones puede enmarcarse en tres niveles de protagonismo: el plano conceptual, el de gobernanza interna y los procesos de consolidación democrática.»*

En el caso colombiano podríamos anotar que han venido surgiendo en las últimas décadas centros de pensamiento sobre seguridad y defensa, no sólo en el ámbito universitario, sino también otros como la Fundación Ideas para la Paz, ente creado por los empresarios por la paz y que del tema de paz evoluciona al de seguridad y defensa, algo similar a lo que ha venido sucediendo con la organización creada por desmovilizados de la Corriente de Renovación Socialista, la Corporación Nuevo Arco Iris y la Fundación Paz y Reconciliación, y el caso de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (más conocida como FESCOL) que ha venido animando, dentro de una diversidad de temas de los cuales se ocupa, grupos de reflexión y producción académica sobre seguridad y defensa.

En el mundo universitario no sólo se han incrementado las investigaciones, los cursos, seminarios y programas académicos que se ocupan de estas temáticas, sino que se han venido creando grupos de investigación y estudio sobre el tema, como el

Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional y grupos similares en las Universidades de los Andes, Militar, Javeriana, el Rosario, Externado de Colombia, EAFIT, Universidad del Norte, para solo mencionar algunos de mayor relevancia. Esto ha contribuido de manera importante a la producción de bibliografía especializada en el tema, pero igualmente a nutrir de análisis a medios de comunicación masiva y en general a estimular el debate público y democrático sobre el tema, aunque siga siendo limitado su alcance.

A nivel de América Latina se han venido conformando redes de académicos, funcionarios, exmilitares, políticos, para estimular el debate frente a estos temas siendo la de mayor relevancia la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) que ha venido publicando anualmente el «*Atlas de la Defensa en América Latina*» y actuando como un grupo civil de «democracia ciudadana»<sup>22</sup> haciendo presencia y contribuciones analíticas en eventos de la OEA, en las conferencias de Ministros de Defensa.

22. Es fundamental reconocer que en el mundo globalizado contemporáneo cada vez más las relaciones internacionales no son monopolio exclusivo de los gobiernos, sino que entran con fuerza a cumplir roles de diverso tipo nuevos actores de procedencia y composición heterogénea, ONGs, empresarios, sindicalistas, académicos, iglesias, etc. A esta abigarrada presencia de nuevos actores se le tiende a englobar bajo la expresión «diplomacia ciudadana».

Igualmente podríamos señalar el Programa de Seguridad de América Latina que ha venido animando la Fundación Friedrich Ebert y el Grupo de Trabajo «Seguridad en Democracia» de CLACSO. En todas estas redes latinoamericanas han venido participando activamente miembros de la sociedad civil colombiana.

Lo anterior permite decir que cada vez es más clara la existencia de una «masa crítica» para formular políticas públicas de seguridad, defensa, o para hacer una interlocución con los funcionarios estatales encargados de estos campos.

Adicionalmente hay que mencionar un conjunto de mecanismo y experiencias de participación de la sociedad colombiana en relación con el tema de seguridad, unos ligados a tradiciones históricas muy arraigadas, como son las «guardias indígenas» que cumplen funciones de seguridad en sus respectivas comunidades, otras promovidas por el Estado para cooperar con las autoridades, como han sido los Frentes de Seguridad ciudadana estimulados en grandes ciudades por la Policía en coordinación con las administraciones locales —en Bogotá con mucha fuerza por las alcaldías de Antanas Mockus y Enrique Peñaloza—; en algunas comunidades urbanas y rurales se han dado experiencias en que se organizan de manera más autónoma este

tipo de grupos de vigilancia ciudadana y en algunos casos incluso se convierten en virtuales proveedores de seguridad pública —no confundir estas experiencias, sin embargo, con la masiva expansión que ha tenido las empresas de vigilancia y seguridad privadas, dentro de un proceso creciente de privatización de la función pública de seguridad—; en otros campos, más ligados a la lucha contra la guerrilla, con mucha mayor controversia social en la medida en que se considera que esto viola el principio de distinción entre combatientes y no combatientes, como lo fueron las denominadas «redes de cooperantes» o «redes de informantes».

La experiencia de la Defensa Civil, a pesar del sesgo militarizado que ha tenido, no hay duda que es un espacio de participación ciudadana frente a amenazas a la seguridad, especialmente a amenazas no militares como lo son los desastres naturales o catástrofes.

También debemos mencionar la experiencia desarrollada en Bogotá, durante anteriores administraciones de la ciudad, de elaborar un libro blanco de la seguridad ciudadana, que si bien es un ejercicio experimental, marca derroteros por donde se puede avanzar en participación ciudadana frente a la seguridad.

## Relaciones civiles-militares

En una democracia las relaciones civiles-militares se expresan por lo menos en tres dimensiones: a) la relación entre las autoridades democráticamente electas y la instituciones militares y policiales –que debe estar caracterizada por la subordinación de éstas a la autoridad civil; b) la relación entre las fuerzas políticas legalmente existentes y la Fuerza Pública – que debe estar marcada por un trato respetuoso con la diversidad de expresiones políticas existentes en la sociedad– y; c) las relaciones entre la sociedad y la Fuerza Pública –que son las que definen los niveles de legitimidad o aceptación social de que dispone la Fuerza Pública, o también de rechazo.

Y por supuesto esta relación se expresa de manera diversa en los distintos espacios, en lo rural y en lo urbano, en las zonas donde hubo mayor presencia del conflicto armado y en aquellas donde éste fué casi imperceptible.

En Colombia históricamente se dio un abandono, una despreocupación de los civiles, comenzando por las elites políticas, pero en general por toda la sociedad, en relación con el tema de seguridad y defensa, asimilado tradicionalmente a la expresión 'orden público', dejándolo en manos exclusivas de las Fuerzas Militares. Se trata, sin duda, de una renuncia del poder civil y de la sociedad

colombiana en su conjunto a ocuparse de un problema muy importante y que cada vez es de mayor centralidad en las sociedades contemporáneas. Los temas de seguridad y defensa, deben estudiarse y conocerse a profundidad, para que cada vez existan más civiles con conocimiento para asesorar la formulación de políticas públicas o conducir políticamente las Fuerzas Armadas, cuando sean funcionarios de un gobierno democráticamente electo.

Con el inicio del Frente Nacional (1958-1974) quedó definido un modelo de relaciones entre los gobernantes civiles y las Fuerzas Militares basado en que los militares no se mezclarían en los asuntos de los partidos políticos y del gobierno y los civiles no lo harían en los asuntos de 'orden público', es decir en seguridad y defensa. Es lo que se conoce como la Doctrina Lleras Camargo de relaciones civiles-militares y que se puede resumir en estos apartes de la intervención del presidente electo, en ese momento: en el discurso del Teatro Patria del electo presidente Alberto Lleras Camargo, el 9 de Mayo de 1958 cuyas ideas centrales podemos resumir así:

*«La política es el arte de la controversia, por excelencia. La milicia es el arte de la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran a la política lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas. El mantenerlas apartadas de la*

*deliberación pública no es un capricho de la Constitución, sino una necesidad de sus funciones... Por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política. Porque han sido creadas por toda la Nación, porque la Nación entera, sin excepciones de grupo, ni de partido, ni de color, ni de creencias religiosas, sino el pueblo como masa global, les ha dado las armas, les ha dado el poder físico con el encargo de defender sus intereses comunes... Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la Nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas en sus función, su disciplina, en sus reglamentos, en su personal...»*<sup>23</sup> Es decir, el inicio del Frente Nacional permitió acordar un modelo de relaciones entre el gobernante civil y las Fuerzas Militares que se basaba en la idea que los militares no se involucrarían en los asuntos de los partidos políticos y del gobierno y los civiles tampoco lo harían en los asuntos de «orden público», es decir en seguridad y defensa.

Aquí se diseñó un estilo de relaciones civiles-militares, que fue útil en su momento, con las siguientes dos características:

23. Citado en: CEPEDA ULLOA, Fernando (Editor), *Las relaciones civilo-militares, en tiempos de conflicto armado*, Embajada de Estados Unidos-Fundación Ideas para la Paz, Caracol, *El Espectador, El Tiempo, RCN, Semana*, Bogotá, 2003.

una, la clara subordinación formal de las Fuerzas Armadas al poder civil democráticamente electo, acompañado de la necesaria profesionalización de la institución militar que en el caso colombiano venía avanzando desde comienzos del siglo XX, y dos, la despartidización de la institución militar para que ella no se viera involucrada en la controversia política partidista. Sin embargo este diseño terminó siendo inconveniente por cuanto dejó en cabeza de las Fuerza Armadas un tema que compete al conjunto del Estado, la seguridad y la defensa, materializando un alto nivel de autonomía real en este campo.

## Cambios con la Constitución de 1991

La Constitución de 1991, plantea lo siguiente en lo relacionado con la Fuerza Pública:

- Incluye fuero militar a la Policía por acciones del servicio, a pesar que se señala que la Policía Nacional es un «cuerpo armado permanente de naturaleza civil».
- Se le señala a las Fuerzas Armadas como competentes para la seguridad externa y el orden público.
- El Presidente es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, y se le adiciona la subordinación a él de los niveles regional y local.

- Se le da función al poder legislativo para fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.
- Sigue existiendo confusión entre las funciones de las Fuerzas Militares y las Policía
- Se excluyó la posibilidad del derecho de asociación sindical
- Se estableció la promoción y formación de los miembros de la Fuerzas Militares y de Policía para un Estado democrático.
- La Fiscalía General tiene competencia para juzgar a altos mandos militares por delitos comunes.
- Se mantiene el control fiscal de la Contraloría General de la República y el control de la Procuraduría General de la Nación, y el Consejo de Estado por acciones indebidas de los miembros de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, de la Carta del 91 se derivan unos criterios del control constitucional en lo relacionado con la Seguridad y Defensa <sup>24</sup>

24. Esta parte del trabajo está altamente inspirada en el siguiente texto: CEPEDA. Manuel José, «La Corte Constitucional y el Orden Público: Mitos y Realidades», en *Instituciones Civiles y Militares en la política de Seguridad Democrática*, Edición a cargo de Fernando Cepeda Ulloa, Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, 2004.

La Corte Constitucional afirma de manera reiterada que es indispensable garantizar las condiciones necesarias para que la Fuerza Pública pueda cumplir efectivamente con la misión que le fue asignada por la Carta Política, esto es, la de proteger a la población, para lo cual es necesario que cuente con los instrumentos jurídicos y materiales indispensables para reprimir, con la fuerza y la contundencia apropiada, las acciones violentas de quienes pretenden socavar el orden constitucional. Por tanto, corresponde al Presidente de la República jugar un papel central en este sentido, pues una de sus funciones principales es la de conservar el orden público en todo el territorio nacional, así como reestablecerlo donde fuera turbado; así mismo, el presidente detenta la calidad constitucional de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, en virtud de la cual corresponde dirigir la fuerza pública, así como conducir las operaciones de guerra. Teniendo en cuenta que la Constitución no sólo permite sino que exige que la autoridad legítima se imponga en todo el territorio nacional, pero prohíbe que tal autoridad se salga de los marcos en que se funda su legitimidad y se convierta en ejercicio arbitrario o abusivo del poder. Por tanto, en fin de mantener la legitimidad democrática, para preservar el equilibrio, la Corte tiene en cuenta cuatro límites básicos en materia de seguridad y defensa:

El primero es la prohibición de afectar de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las personas (Art. 1 y 214 de la Constitución). Ello debido a que el respeto por la dignidad humana y el deber estatal de proteger a las personas hacen que la preservación de los derechos fundamentales sea parte esencial del interés general, así como la preservación del orden público y el mantenimiento de condiciones de seguridad son un presupuesto del goce efectivo de tales derechos.

El segundo, que obra como límite a las políticas y planes de seguridad y defensa es, el principio de distinción, consagrado por el derecho internacional humanitario e incorporado al orden interno en virtud de los artículos 93 y 214 de la Carta Política. Este principio obliga a distinguir entre quienes tienen la calidad de combatientes y quienes

la tienen, y ordena que los no combatientes no sean objetivo de acciones bélicas. Si bien las estrategias y políticas de seguridad y defensa pueden exigir la colaboración de los particulares, a través de mecanismos de cooperación con la administración de justicia o con la fuerza pública, tales deberes no pueden ubicar a las personas en una posición tal que las obligue a alinearse con una de las partes en el conflicto y exponerse indebidamente, en consecuencia, a los ataques de la otra parte en la confrontación.

El tercero, es el de la separación de poderes, y su consecuencia necesaria en un Estado democrático de derecho, a saber, la necesidad de respetar la independencia de las ramas y el sistema de frenos y contrapesos en virtud del cual la actividad de las distintas ramas y órganos del poder público esté recíprocamente limitada y se encuentre sometida a los diversos controles previstos por la Constitución y la ley. En esa medida, la Corte ha admitido que corresponde

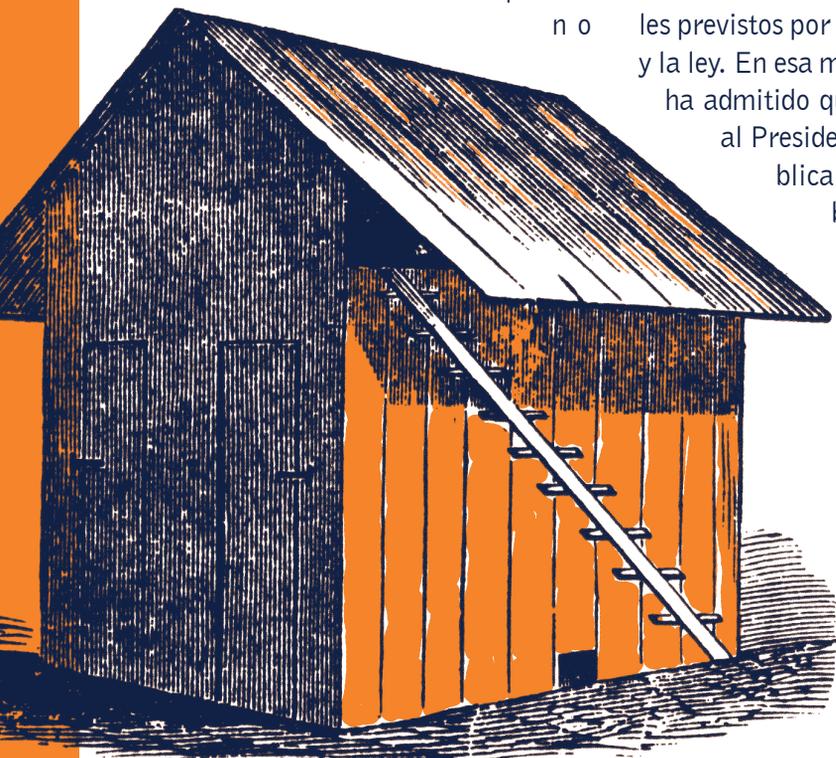
al Presidente de la República una responsabilidad central

dentro de las funciones de conservar el orden público, y que los diversos órganos del Estado deben colaborar armónicamente para la realiza-

ción de este fin, pero que las políticas y programas de seguridad y defensa no pueden llegar hasta el extremo de sujetar a todos los organismos del Estado a la voluntad del gobierno, puesto que ello vulnera el principio de separación de poderes. Este principio también está relacionado con el carácter profesional de la Fuerza Pública y la naturaleza exclusiva de la función a ella asignada, que no puede ser delegada en otros órganos del Estado, ni en los particulares.

Por último, está el límite de la subordinación del poder militar al poder civil. Es indispensable que el uso de las armas sea monopolizado por el Estado, y que tal monopolio sea asignado a un cuerpo profesional público que asegure la convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la coacción. Pero la Constitución también ordena que la Fuerza Pública se encuentre sometida a la dirección del poder civil, para asegurar que el Presidente de la República, elegido por el pueblo, adopte las decisiones de alto contenido político y estratégico en materia de orden público.»

Posterior a la Constitución de 1991 y con el nombramiento del primer Ministro de Defensa civil, comienza el proceso de cambio del esquema de relaciones entre gobernantes civiles y militares. Se considera que los gobernantes civiles asuman la responsabilidad política de la definición y conducción de las políticas de seguridad y defensa. Esto implica que los civiles



en dichos cargos conozcan de los temas pertinentes para que tengan reconocimiento y legitimidad de los militares.

Y a decir verdad, en los distintos gobiernos se ha fallado en lograr una coordinación real entre civiles y militares para el desarrollo de una política articulada; esto es mucho más que unas reuniones formales y periódicas entre funcionarios civiles y militares.

Un liderazgo civil eficiente y legítimo de las Fuerzas Armadas requiere mínimamente de: unas capacidades administrativas; un conocimiento de la problemática de amenazas y riesgos existentes y de las respuestas posibles a los mismos, mucho más en un caso como el nuestro en el cual el tema de la seguridad es de gran prioridad, y una confianza que se construye en una adecuada relación entre civiles y militares. No es suficiente tener la legalidad, es necesario adicionalmente, que se gane un nivel de confianza y credibilidad para que haya un trabajo armónico; en esa medida la subordinación militar al poder civil será real y el trabajo complementario. En esto puede incidir negativamente el desconocimiento por los civiles de las culturas organizacionales que regulan las relaciones al interior de las Fuerzas Armadas, o lo que otros denominan los protocolos institucionales.

Un punto de partida importante pudo ser la definición conjunta, entre civiles y militares, de la

Estrategia de Seguridad que precise claramente las amenazas y riesgos prioritarios, los objetivos y los instrumentos para lograrlos. Igualmente que defina responsabilidades entre civiles y militares en la gestión y el cumplimiento de la misma, asumiendo una co-responsabilidad, que es muy importante por lo menos por dos razones: porque se trata de construir un escenario de adecuadas y fluidas relaciones y en segundo lugar, porque con frecuencia hay la tendencia a suponer que las responsabilidades en el parcial cumplimiento de los objetivos recaen exclusivamente en los militares. Si los civiles son los conductores políticos de la estrategia de seguridad y defensa, son también co-responsables de los éxitos y de sus eventuales fracasos.

### **Golpes militares para modificar el escenario estratégico del conflicto armado: ¿A qué costos?**<sup>25</sup>

La estrategia comenzada a desarrollar por el Estado colombiano desde 1998 modificó sustancialmente la dinámica del conflicto interno armado. La dinámica del conflicto armado

25. Con base en: VARGAS VELÁZQUEZ, Alejo, «The Profile of the Colombian Armed Forces: A Result of the Struggle against Guerrillas, Drug Trafficking and Terrorism», en, *Debating Civil-Military Relations in Latin America*, Edited, by David R. Mares and Rafael Martínez, Sussex Academic Press, Chicago, 2014. (pags. 146-148)

cambió claramente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que mostraron mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. La reforma militar de los gobiernos Pastrana-Uribe potenció a las Fuerzas Armadas y de Policía que conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana–, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento y esto evidentemente cambió la dinámica de la confrontación armada a tal punto que al final de la segunda década del presente Siglo era impensable una posibilidad de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado. Los golpes recibidos por los grupos guerrilleros –especialmente las FARC- en los últimos tiempos lo evidencian.

Las guerrillas trataron de acomodarse a la nueva dinámica del conflicto con nuevas formas de operación militar –eludir el combate, actuar en pequeños grupos, acudir a francotiradores para producir bajas, igualmente al sabotaje y de manera creciente a los campos minados–, pero que en todo caso lo único que garantizan es una estrategia de resistencia, pero ninguna posibilidad de triunfo militar, ni en el corto ni en el mediano plazo. Es claro que para ese momento ya no era fácil para ellos hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva

estrategia de las Fuerzas Armadas había mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significaba que las fuerzas guerrilleras estuvieran cerca de su derrota estratégica, mantenían un cierto nivel de operatividad, acusando por supuesto, los golpes que había venido dándole el Estado.

Es evidente que los objetivos de la Política de Seguridad Democrática en lo relacionado con mantener la presión militar sobre las guerrillas –especialmente las FARC– y al mismo tiempo estimular el aislamiento político de las mismas, fue teniendo resultados positivos para el Estado, sin que ello signifique que estuviéramos *ad portas* de una solución militar del mismo.

Colombia se encontraba hacia el inicio del Gobierno de Juan Manuel Santos entre el intento de forzar una solución política a la confrontación interna exclusivamente en los términos del Estado a través del uso de la capacidad militar del Estado, o la búsqueda desde un Estado militar y políticamente fortalecido de una solución política negociada que tenga viabilidad para todos los colombianos. Este último fue el camino finalmente decidido por los dos campos.

## Fallas graves en el campo de Derechos Humanos

No hay duda que existieron fallas graves en el campo del respeto a los derechos humanos en la ejecución de la política de Seguridad Democrática, y sin duda los más relevantes –por supuesto no son los únicos–, son los llamados «falsos positivos» –eufemismo para encubrir asesinatos de civiles inocentes presentados como supuestos «miembros de grupos subversivos dados de baja en combate»–, que le colocan grandes interrogantes a la Fuerza Pública; igualmente hay que mencionar la continuación de los altos niveles de desplazamiento interno. Esto originó la salida de un importante grupo de miembros del Ejército y la posterior renuncia del Comandante de esta fuerza; esto ha puesto un gran interrogante acerca de una institución estatal, que justamente se encontraba en la cúspide de su aceptación, debido a los éxitos militares que había venido reportando en esos momentos.

El general® Carlos Alberto Ospina, anterior comandante de las Fuerzas Militares, nos recordaba que *«la legitimidad dentro del máximo aspecto de la estrategia es un centro de gravedad en el ámbito nacional, y precisamente la defensa o el ataque a la legitimidad como centro de gravedad al máximo nivel de la estrategia constituye uno de los aspectos más importantes y de ahí que en oportunida-*

*des lo que se busca es deslegitimar para atacar este centro de gravedad que es el máximo nivel de la estrategia.»* Por ello resulta inexplicable –y sin duda resulta criminal– que con el actuar de algunas unidades militares, justamente se creen todas las condiciones para que se cuestione la legitimidad de la Fuerza Pública y de la política de seguridad democrática y en esa medida pierdan en el campo de la disputa por la legitimidad, lo que parecían estar ganando con resultados en operaciones militares. Por ello son explicables las palabras del actual comandante del Ejército cuando dijo: *«Quiero dejar claro en todos los integrantes del Ejército que operar fuera de la ley es actuar exactamente igual a como lo hacen las Farc, el Eln o cualquier otra banda de criminales. Nuestra legitimidad radica en obrar siempre dentro de la Constitución.»*

Lo paradójico es que la mayoría de los resultados exitosos han sido producto de una eficaz actividad de inteligencia –técnica y humana– y de operaciones derivadas de las mismas –bombardos aéreos, infiltraciones, golpes de mano–.

El interrogante es porqué se sucedieron esta serie de hechos, sin lugar a dudas criminales, en la institución militar. Y la respuesta probablemente se encuentra en varios aspectos de los cuales queremos resaltar tres:

(1), los rezagos de la doctrina de seguridad nacional, propia de la guerra fría, que consideraba

que existía un enemigo fundamental de carácter global, el comunismo, y que al interior del país existían los «enemigos internos» –quintacolumnas del enemigo externo– y que para luchar contra ese enemigo único, casi todo se valía; esta tesis del «enemigo interno» causó gran daño al situar en esa categoría a todas las expresiones de descontento social, al lado de los grupos alzados en armas contra el Estado. Es probable que un gran rezago de esa tesis se mantenga hoy día, cambiando las denominaciones seguramente, ahora se trata del nuevo enemigo global con expresiones en lo interno, el terrorismo o el narcoterrorismo –rezago esto de la llamada doctrina Bush–;

(2), la presión sobre la Fuerza Pública por resultados en términos de bajas y sin duda el pretender estimular este tipo de conductas con resoluciones internas del Mindefensa que creaban un ambiente propicio;

(3), el que no existiera un mensaje uniforme sobre el respeto de los derechos humanos y el DIH, sino que al tiempo que se decía que se respetaban, se estaba predicando que los defensores de los derechos humanos eran agentes encubiertos o peor aún abiertos del enemigo terrorista; es muy probable que en la Fuerza Pública, especialmente a nivel de mandos medios y tropas, que es donde se concentra la presión por resultados, se asuma el tema como algo simplemente formal, pero que lo importante

son los resultados y punto.

Igualmente habría que añadir algunos cuestionamientos problemáticos en el ambiente para la institución militar –las causas van desde, forzar un crecimiento muy acelerado en un tiempo muy breve debilitando la formación, hasta, falta de mecanismos de evaluación de resultados adecuados–, es muy importante que se refuerce el liderazgo civil, sobre la base de su compromiso a fondo y con una clara relación operativa y de coordinación con las diversas fuerzas que componen la Fuerza Pública.

*El rol del Congreso:* No hay duda que un tema de importancia en democracia es el rol que debe jugar el Congreso –como órgano de representación plural– frente a las políticas públicas de seguridad y defensa.<sup>26</sup>

La democracia, en su dimensión política, conlleva gobiernos electos periódicamente por la mayoría de los ciudadanos, dentro de un sistema de pluralidad política que se rige por un marco jurídico preestablecido, lo que comúnmente se conoce como 'Estado de Derecho'. En él, la función de coerción del Estado (a cargo de varias instituciones en el centro de las cuales se encuentran las Fuerzas Armadas),

26. Con base en: VARGAS VELASQUEZ, Alejo (Editor), *Parlamento y defensa en América Latina: la conducción política de la seguridad y la defensa en la región andina*, RESDAL, Buenos Aires, 2009.

está supeditada a los gobernantes civiles que han sido legalmente electos y que derivan de allí su legitimidad.

Pero la subordinación de las Fuerzas Militares y de Policía a la autoridad civil, conlleva a su vez responsabilidades mutuas que no siempre parecen estar claras. Esto implica que los gobernantes civiles deben tener el conocimiento y la capacidad para formular y conducir la política de seguridad y defensa

Vincent Desportes señala cómo esta concepción, que es uno de los fundamentos de la democracia, es generalizada en el pensamiento occidental: «*De una manera general, la idea de la subordinación de lo militar a lo político está fuertemente arraigada en el pensamiento occidental; ella constituye en sí misma uno de los fundamentos de la idea democrática.*»<sup>27</sup> Pero igualmente anota las dificultades inherentes a la subordinación de lo militar a lo civil; cómo «*El control político no se da siempre per se. El peso de la institución, su natural rigidez administrativa, pueden hacer su control difícil. Es decir, que por una parte, el sentimiento generalmente compartido por los militares de ser a la vez herederos y responsables de la perennidad de una herramienta relevante, más para la Nación que para el*

27. DESPORTES, Vincent, *Comprendre la Guerre, Strateges y Stratégie*, Ed. Economica, París, 2000. (Versión libre al español del autor).

*Estado; y por la otra, la especificidad de la técnica militar que hace su comprensión delicada y sus razones difíciles a juzgar por personalidades exteriores, no facilitan la subordinación política.»<sup>28</sup>* Esto evidencia una de las tensiones siempre presentes en esta relación entre poder civil y militar.

Adicionalmente, es necesario considerar las características del régimen político presidencialista (predominante en Latinoamérica); en los presidencialismos el Ejecutivo, en cabeza del Presidente, es quién tiene la responsabilidad de la seguridad y la defensa, en la medida en que es simultáneamente Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y Comandante supremo de la Fuerza Pública; pero también, como en el caso colombiano, tiene la iniciativa en el gasto público –incluido el de seguridad y defensa–. Esto por supuesto, reduce el papel del Congreso en lo atinente a la iniciativa, pero deja un amplio campo en lo relativo al control político y seguimiento de esta política pública.

El Congreso, a pesar de lo anterior, debería debatir la política pública en este campo: si existe una adecuada definición de las amenazas y riesgos para la sociedad y para el Estado y si la respuesta a los mismos, tanto en lo preventivo como en lo reactivo, es la apropiada; y si las instituciones militares y policiales, así como otras del Estado y de

la sociedad, están adecuadas para responder a la política de seguridad y defensa. Igualmente, el Congreso debe debatir y aprobar el gasto para este sector; y se ocupa de aprobar los ascensos de los oficiales superiores (lo cual puede asumirse como una tarea de simple formalidad, o efectivamente actuar como un filtro democrático serio). También, y como parte de su tarea de control político, debería realizar los debates parlamentarios necesarios, con la presencia de los responsables políticos –Ministros y otros funcionarios– para que el mismo Congreso y la sociedad tengan claridad acerca de cómo se está manejando esta política pública, contribuyendo de esta forma a la transparencia en la gestión pública.

Ahora bien, en países como el nuestro, esta tarea de contrapeso democrático del Congreso se ve limitada, ya sea por la precaria legitimidad de que goza el Congreso ante los ciudadanos, así como por la escasa capacidad institucional para el cumplimiento de su función. Igualmente, hay siempre el riesgo de que los Congresos sean simplemente apéndices del Ejecutivo, ya sea por subordinación partidista o por coparticipación burocrática.

Adicionalmente, debemos resaltar que el tradicional desinterés de la sociedad por los temas de la seguridad y la defensa –percibidos como de exclusiva responsabilidad de las instituciones militares–, dificulta que el Congreso se ocupe de manera rele-

**« (...) debemos resaltar que el tradicional desinterés de la sociedad por los temas de la seguridad y la defensa (...), dificulta que el Congreso se ocupe de manera relevante de estos temas. No existen muchos especialistas en el tema, y por consiguiente tampoco congresistas especializados o con interés en el estudio del mismo».**

vante de estos temas. No existen muchos especialistas en el tema, y por consiguiente tampoco congresistas especializados o con interés en el estudio del mismo. Todo ello hace que los debates relacionados con seguridad y defensa no sean considerados como de importancia social.

Sin embargo, una tarea importante sobre la cual debe seguir actuándose, apunta en la dirección de insistir en que la sociedad en general (los partidos políticos, las organizaciones gremiales, el mundo académico y demás formas de organización social), y el Congreso en especial, otorguen relevancia al tema, y lo asuman con la seriedad y preeminencia que se requiere. Al respecto, sería importante estimular iniciativas políticas que apunten a especializar las comisiones del Congreso que se ocupan de estos temas. En la actualidad, en la mayoría

28. DESPORTES, Vincent, *op. cit.*

de los casos, dichas comisiones se ocupan de una gran variedad de temas y a lograr que los debates respectivos tengan trascendencia en la opinión pública.

*Espacio de participación de la sociedad civil:* es fundamental que se generen mecanismos de participación ciudadana en los temas de seguridad y defensa, especialmente teniendo en consideración que la nuestra es una democracia y que hay derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la seguridad. Podríamos identificar los siguientes campos relevantes:

1. la definición de amenazas, riesgos y desafíos y las variantes para enfrentar los

mismos; allí hacer uso de la metodología de los libros blancos de la defensa, que por esencia es participativa, sería un mecanismo fundamental;

2. la formulación y reformulación de la política pública de seguridad y defensa del Estado colombiano;
3. la formulación de las políticas públicas de seguridad pública y de seguridad ciudadana;
4. creación de Comisiones Ciudadanas de Seguimiento y Control –eventualmente coordinadas por la Defensoría del Pueblo– en relación con temas como las acti-

vidades de inteligencia del Estado, el gasto militar, las violaciones de los derechos humanos y el DIH

El cabal desarrollo de lo anterior requiere, en primer lugar dejar de «satanizar» los temas de seguridad y defensa, de tal manera que los mismos se consideren un espacio necesario de debate público y por supuesto, incrementar la información y formación en los temas, especialmente a los líderes sociales y políticos, pero en general a toda la sociedad, para que se deje de pensar que estos son temas que sólo competen a unos círculos cerrados y por el contrario convertirlos en parte sustancial y central del debate democrático.

# 3 Propuestas de reformas y políticas públicas

## Escenario de Seguridad en un escenario de posconflicto

Una mirada a los cambios posibles que la solución concertada del conflicto armado colombiano podría conllevar para la seguridad de la región suramericana, requiere partir de la situación histórica en cuanto a seguridad regional y defensa nacional de Colombia.

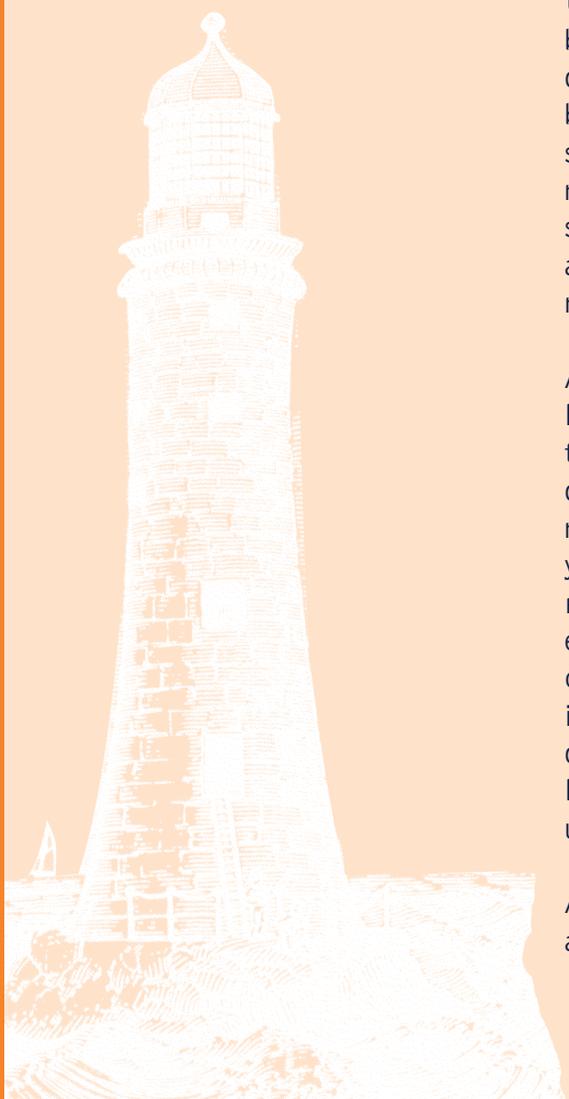
Al respecto es útil señalar que la tradición colombiana, construida a lo largo del tiempo, fue de indiferenciación de roles y misiones en cuanto a seguridad y defensa teniendo como prioridad las amenazas internas, especialmente las derivadas del conflicto interno armado. Eso implicó que hubieran roles indiferenciados para Fuerzas Militares y Policía Nacional (ésta última altamente militarizada).

Ahora bien, el conflicto interno armado colombiano progresiva-

mente se regionalizó y se convirtió en una especie de amenaza a la seguridad regional, pero adicionalmente en el principal factor de tensión en las relaciones entre los gobiernos colombianos y sus pares en la región suramericana —especialmente la andina—.

Adicionalmente la debilidad del Estado facilitó el desarrollo del narcotráfico —especialmente los cultivos de uso ilícito— y éste se convirtió en una de las fuentes más importantes de los actores ilegales del mismo.

Lo anterior, junto con una tradición histórica de más largo alcance —que se remonta por lo menos a finales de los años 30s del siglo anterior—, explican la fuerte alianza de los distintos gobiernos colombianos con Estados Unidos y a través de ésta, la alta presencia regional del hegemon hemisférico; esto también ha sido fuente de tensiones regionales en los últimos años



—posición colombiana frente a la guerra de Malvinas; uso de bases militares colombianas por los norteamericanos, entre otras—.

Los cambios posibles en defensa y seguridad regional que se podrían prever se resumen así:

**Primero**, desaparece la amenaza que para Colombia y la región significa el conflicto interno armado y sus implicaciones.

**Segundo**, Colombia podrá hacer, de manera progresiva, un proceso claro de diferenciación de roles y misiones entre Fuerzas Militares —centradas en defensa y seguridad nacional— y Policía Nacional —con énfasis en seguridad pública y ciudadana—; esto está empezando a vislumbrarse con la propuesta y que requiere gran análisis, de crear un Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana donde se asumirían las funciones de la Policía Nacional y otras agencias estatales.

**Tercero**, en el mediano plazo y luego de un proceso de reflexión entre Gobierno y los mandos de las Fuerzas Militares habrá un proceso progresivo de reingeniería en ellas, de tal manera que se transformen de unas Fuerzas Militares, básicamente contrainsurgentes, a unas Fuerzas Militares más «clásicas», en función de la defensa nacional.

**Cuarto**, se debe dar un incremento de la especialización de la Policía en la lucha contra

« (...) tanto Fuerza Militares como Policía se han ocupado de las mismas amenazas y esto no es en los tiempos recientes, ni está asociada al conflicto interno armado (...) ».

delitos de relevancia y para la seguridad ciudadana y la convivencia.

**Quinto**, Colombia puede tener una relación más tranquila con los gobiernos de la región, sin las prevenciones, entendibles, que se originan asociadas al conflicto interno armado; esto facilita un mejor proceso de cooperación en seguridad regional y un mayor aporte colombiano a fortalecimiento de organismos subregionales de seguridad.

**Sexto**, la necesaria alianza estratégica de Colombia con USA se mantendrá, pero cambia su sentido y puede orientarse mejor al principal problema de seguridad regional, el narcotráfico.

A la región suramericana le queda como principal amenaza de seguridad regional, el problema del narcotráfico, pero ese nuevo contexto es posible enfrentarlo mejor y dentro de escenarios de cooperación plena y de confianza de los gobiernos de la región, buscando alternativas de políticas públicas.

## Nueva ubicación institucional para la Policía Nacional: ¿un Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana?

Se planteó la propuesta en el gobierno Santos en el sentido que había llegado el momento de crear un Ministerio de Seguridad Ciudadana y de separar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa. Comparto plenamente la iniciativa, aunque preferiría que se tratara de un Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana, pero esa puede ser una discusión posterior.

Clásicamente las Fuerzas Militares tienen como misión la defensa y la seguridad nacional y la Policía los problemas de seguridad interior —seguridad pública y seguridad ciudadana—. Por eso la formación militar enfatiza la preparación para el combate, mientras que la formación policial pone el acento en formar para la lucha contra las diversas modalidades de criminalidad y para promover la convivencia ciudadana. Sin embargo en el caso colombiano, por las particulares condiciones como se fue dando el proceso de conformación del Estado Nacional y la persistencia de la violencia —con pretensiones políticas, por parte de diversos actores—, se fue dando a lo largo de la historia una indiferenciación de roles y misiones, por eso podemos decir que acá tenemos una Policía altamente militarizada y unos militares fuertemente policiviizados, es decir,

tanto Fuerza Militares como Policía se han ocupado de las mismas amenazas y esto no es en los tiempos recientes, ni está asociada al conflicto interno armado, recordemos la conocida matanza de las bananeras al final del decenio de los 20s en Ciénaga, que fue producida por militares que trataban de controlar la huelga de los trabajadores bananeros de la United Fruit Company; cualquier observador externo se preguntaría y que hacían militares cuidando una huelga, una tarea típicamente policial, pero así se fue dando la configuración de nuestra Fuerza Pública. Igualmente hay que recordar que durante ese largo periodo de la violencia liberal-conservadora, la Policía fue una institución que terminó siendo altamente politizada y eso explica por qué, en el gobierno militar del general Rojas Pinilla, ésta fue adscrita al Ministerio de Guerra, dependiendo directamente del Despacho del Ministro, situación que se sigue manteniendo.

La Constitución de 1991 trató de avanzar en la dirección de diferenciar Fuerzas Militares y Policía Nacional y definió la Policía como un cuerpo armado de naturaleza civil, pero adscrita al Ministerio de Defensa.

Pero en la medida en que los temas de seguridad asociados al conflicto interno armado comienzan a ser superados y el temor de una nueva politización de la Policía desaparece, es pertinente pensar en su nueva

ubicación institucional y en una más clara diferenciación de roles y misiones con las Fuerzas Militares.

Cada vez se requiere más una eficiente y fortalecida Policía, que tenga cuerpos especializados para la lucha contra diversos tipos de delitos, pero igualmente con una capacidad de trabajar cerca a los ciudadanos en la prevención y lucha contra los delitos que más afectan la vida cotidiana de los ciudadanos —más allá de las valoraciones al respecto, el programa de Vigilancia por Cuadrantes, tenía esa pretensión—.

Por ello es necesario iniciar ese debate acerca de la ubicación institucional de esta institución, que por principio debe trabajar en forma armónica y muy cercana con la justicia y en esa medida es que señalo la preferencia por un Ministerio de Justicia y de Seguridad Ciudadana —reformando al actual Ministerio de Justicia—, al cual igualmente se puedan adscribir otras instituciones.

Lo que es verdad es que en un escenario de postconflicto armado vamos a requerir más Policía, eficiente y eficaz y sobre todo con alto nivel de legitimidad, que garantice una adecuada seguridad y convivencia ciudadana.

## **Perfcolombianas: resultado de la lucha contra la guerrilla, el narcotráfico y el terrorismo**

Uno de los objetivos más importantes de la terminación concertada del conflicto armado con las FARC era consolidar las condiciones de seguridad para todos los colombianos, porque un presupuesto para la convivencia democrática es la existencia de seguridad para todos, sin importar su ideología política, su pertenencia a un sector social determinado, su orientación sexual, el color de su piel o, si se está en lo urbano o en lo rural. No puede aceptarse que existan colombianos de primera o de segunda; unos que puedan agredir, de hecho o de palabra, a otros porque se suponen tienen ciertos fueros —eso es propio de sociedades estamentales, en desaparición—. El respeto mutuo es una condición básica para la seguridad.

Para los colombianos era fundamental la certeza de la dejación de las armas por los miembros del grupo guerrillero y en eso cumplió un rol clave la credibilidad de la Misión de Verificación de la ONU, con mandato del Consejo de Seguridad de ese organismo internacional, en el sentido de hacer el inventario detallado de las armas en poder de esta organización y que las mismas fueron puestas bajo el control del organismo internacional para su inutilización.

Pero una vez resuelto este tema fundamental, se coloca en el orden del día el tema de qué tipo de seguridad es la que queremos los colombianos. ¿Es una «seguridad armada» en la cual sean los sistemas de seguridad privada los que vayan a primar? ¿Es una seguridad basada en enjambres de escoltas para determinados personajes? O es una seguridad en democracia en la cual nadie necesite de escoltas porque puede transitar y realizar sus actividades, políticas, sociales y económicas sin que nadie vaya a ser afectado en su integridad?

Este es un debate fundamental, vigente hoy día. Por supuesto que el punto de partida es el consenso nacional acerca de que solo la Fuerza Pública debe portar las armas y a su cargo debe encontrarse el brindar seguridad a todos los colombianos. Esto requiere un mejoramiento de la eficacia de la Fuerza Pública, tanto de las tareas de inteligencia, como de las preventivas y/o reactivas. En este sentido debemos destacar los esfuerzos que venían realizando, a su manera las distintas fuerzas y quisiera mencionar, a vía de ejemplo, los diálogos con la sociedad civil regional que empezó a desarrollar el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF) en el año 2017, donde se estuvo analizando cuáles eran las prioridades de seguridad que se requerían en un escenario de Pos Acuerdo, cuáles las nuevas amenazas y desafíos a la seguri-

dad de los colombianos y cuáles los diseños institucionales para responder de manera adecuada a los mismos, donde es fundamental la legitimidad de que disponga la Fuerza Pública. Esto desafortunadamente se suspendió en el actual Gobierno, pero es una tarea que debería retomar un futuro Gobierno.

Adicionalmente, hay que debatir si no debemos avanzar de manera progresiva pero rápida a una política de desarme de los colombianos; fuentes confiables consideran, con datos del Ministerio de Defensa, que supera el millón de armas en manos de los civiles, lo cual nos muestra una sociedad altamente armada y que podría justificarse en razón del conflicto armado, pero que cada vez es menos aceptable en un escenario de Pos Acuerdo. Debemos avanzar, también en este campo, en una

monopolización de las armas en manos de la Fuerza Pública.

Lo anterior debe estar acompañado de un clima de opinión que favorezca la convivencia en la diversidad, que se respete a todos los colombianos sin importar su procedencia, sus posiciones políticas, sociales y económicas. Es decir, consolidar una cultura democrática que parta del respeto por la diferencia como base de la convivencia. No se pueden aceptar más afirmaciones, sin pruebas, como «ese es un aliado de los paramilitares» o «ese es un cómplice del terrorismo», así como otras por el estilo, porque si bien no son expresiones de violencia física, si se pueden considerar como modalidades de violencia simbólica y estimuladoras de violencia contra los otros, presentados como enemigos, por ser diferentes.



Debemos prepararnos para avanzar hacia una sociedad con seguridad para todos, como debe ser en una democracia moderna; la democracia no es solo donde se vota periódicamente, sino donde se respetan los derechos de los ciudadanos y estos cumplen con sus deberes.

## Cambios en las amenazas relevantes

El rol que se le asigna a la Fuerza Pública es, garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la defensa del territorio; por lo menos, ese es el marco delimitado con base en los referentes constitucionales y legales. La Fuerza Pública es la administración pública más grande con que cuenta el Estado colombiano, alrededor de 450 mil efectivos —entre Policía, Fuerza Aérea, Armada y Ejército Nacional—.

Tenemos un conjunto de factores que inciden en la seguridad ciudadana, que van desde lo que eran los riesgos tradicionales, como el hurto —a personas, residencias, motos, vehículos—, lesiones personales, homicidios, la venta de drogas, pero cada vez más aparecen un conjunto de nuevos riesgos de seguridad, dentro de los cuales se destacan el sicariato, tráfico ilegal de armas y de personas, secuestro —en diversas modalidades—, extorsión, microtráfico y narcomenudeo, entre otros, y nuevos actores, dentro de los cuales se

destaca el crimen organizado —que no debe confundirse con bandas tradicionales que operaban en el pasado, como bandas especializadas en asalto de bancos—, ahora se trata de modalidades nuevas de criminales jerarquizados, con potenciales influencias en diversos sectores —políticos, sociales, jurídicos— y con articulaciones con la criminalidad internacional.

A lo anterior se agrega la acción urbana de las bandas de crimen organizado, interesados en controlar diversas rentas legales e ilegales y la acción urbana de grupos de guerrillas —en casos como Colombia— que igualmente desarrollan actividades delin cuenciales urbanas.

Altos funcionarios oficiales responsables del tema de la seguridad, así como la mayoría de los analistas coinciden en que el problema fundamental de la seguridad hoy día son las organizaciones de crimen organizado que pueden o no estar al servicio del narcotráfico y/o de otros tráficos ilegales; en algunos casos se pueden considerar como los narco traficantes de la hora actual. Este tipo de organizaciones criminales son clara expresión de crimen organizado, con ciertos niveles de inserción social regional.

Tienen claros rasgos de crimen organizado como; a) alta capacidad económica —derivado sobretodo de la droga, pero también del control de otras rentas ilegales dentro de las que se destaca la minería ilegal—, b)

cooptación de administraciones locales o funcionarios estatales a través de corrupción, c) lo anterior les da poder político local y/o regional, d) un tipo de 'control paralelo' de territorios, e) cierto apoyo social ligado a generación de 'empleo' o distribución marginal de rentas y f) entornos culturales favorables y g) por supuesto conexiones con el crimen organizado transnacional.

Buena parte del incremento en la criminalidad urbana tiene que ver con el llamado micro-tráfico o el narcomenudeo —dependiendo de la lectura que prime—, todo lo anterior nos lleva a la conclusión que la causa fundamental de la mayoría de la violencia y criminalidad actual están ligadas al narcotráfico y otros tráficos ilícitos. También algo tienen que ver, especialmente con las violencias de la vida cotidiana, lo que algunos han llamado cultura de la intolerancia y otros denominan la falta de respeto por el otro.

A este tipo de «bandas criminales» debe combatir las fundamentalmente la Policía. En ese sentido, además de la actividad de inteligencia, que la Policía ha demostrado en el pasado que sabe hacer, junto con unidades elites con capacidad de movilidad y adicionalmente acompañado lo anterior con una fuerte campaña de opinión para su rechazo por la sociedad.

En el campo de la inseguridad urbana, la Policía junto con las

autoridades locales y regionales, debe liderar unas estrategias que fortalezcan la importancia de la participación ciudadana para combatir la inseguridad, junto con estrategias de lucha especializada contra bandas organizadas e igualmente estrategias disuasivas contra la delincuencia ocasional, acompañadas de políticas sociales, especialmente de generación de empleo para los jóvenes.

Es importante insistir que en el campo de la seguridad, una cosa son los indicadores objetivos que nos muestran el comportamiento de los distintos tipos de delitos. Pero otra cosa es la percepción de seguridad, que hace referencia a cómo los ciudadanos se sienten en el campo de la seguridad, es decir qué tan seguro o inseguro se siente en la ciudad o en un sector de la misma la persona y esto tiene mucho que ver con el impacto que determinado tipo de delitos pueda tener en los medios de comunicación o con la difusión «voz a voz» de la situación de inseguridad y esta percepción de seguridad, por momentos es más difícil de modificar en el imaginario ciudadano.

La pandemia del Covid-19 puso en juego el concepto de seguridad en todos los ámbitos, llegando a tener una re-significación sistemática en los diferentes niveles –movimiento que es de carácter global de lo que se entiende por seguridad–. ¿A qué se debe este cambio? La respuesta es el tipo de amenaza que se enfrenta; en el mun-

« (...) una cosa son los indicadores objetivos que nos muestran el comportamiento de los distintos tipos de delitos. Pero otra cosa es la percepción de seguridad, que hace referencia a cómo los ciudadanos se sienten en el campo de la seguridad (...) ».

do contemporáneo no se había dado una situación en que una pandemia hubiera paralizado a la humanidad en su conjunto y requerido una atención coordinada por parte de las instituciones en un alcance multinivel. Este virus, del cual es muy poco lo que conocemos con certeza, ha significado: por un lado, un riesgo activo por los contagios que se presentan; pero, por otro, una amenaza a la vida humana, al funcionamiento de la sociedad y a la propia capacidad del Estado en caso de que se presente un escenario de dispersión masiva del mismo. Acá nos enfrentamos a una re-significación de las clásicas amenazas a la seguridad y la defensa –lo que comúnmente se asociaba a amenazas y riesgos de agresión–, que conlleva la necesidad de delimitar a futuro el rol de las instituciones militares y policiales para no caer en la tentación de ‘securitizar’ un tema que involucra, de lejos, esfuerzos mucho más amplios que los de estas instituciones y sobreto-

do frente a una amenaza cuya primera fila de contención está en los profesionales de la salud. Esto, nos sitúa más próximos al concepto de Seguridad Integral.

## Las principales transformaciones de los últimos años

Hemos presenciado en los últimos años una serie de transformaciones, algunos más evidentes, otras que apenas se insinúan y que podríamos reseñar así:

- Se avanza significativamente de una percepción de seguridad Estado-céntrica, donde el Estado Nacional es el único responsable de proveer la seguridad ciudadana fundamentalmente a través de las fuerzas de Policía, a un escenario multi-céntrico, en el cual hay creciente conciencia que la seguridad ciudadana depende de una adecuada articulación entre autoridades civiles, policiales y la administración de justicia –incluido por supuesto el sistema carcelario– y con un alto y creciente rol de la ciudadanía, así como de la seguridad privada.
- Se avanza en la dirección, no sin controversias, de una flexibilización de los roles y misiones clásicos de Fuerzas Militares y Policía; hay fuertes tendencias a vincular a los militares en tareas de seguridad ciudadana y seguridad pública.

- Hay una creciente transnacionalización de las amenazas, especialmente en la medida en que los tráficos ilícitos —jugando un rol predominante el de las drogas ilícitas—, cumplen un papel fundamental y llevando esto a un desdibujamiento de las fronteras entre lo interno y lo externo —los problemas intermésticos de que hablan los internacionalistas—.
- Cada vez juega un papel más relevante el rol de la tecnología —utilización de cámaras de seguridad, de drones, entre otras— y la importancia de fortalecer la relación de confianza entre Fuerzas Militares y Policía y los ciudadanos, lo cual significa reconocer la importancia de la legitimidad ciudadana y de la participación de los ciudadanos a través de diversos mecanismos.

*«La seguridad involucra el mejoramiento del desarrollo económico efectivo de la ciudad que se traduce en generación de empleo de calidad, garantía de acceso y ejercicio de derechos fundamentales, a la educación, la salud, la vivienda digna, la cultura y el deporte, el disfrute de los espacios públicos y de un medio ambiente limpio y sano, así como de una cultura ciudadana de la seguridad que compromete la organización comunitaria participativa, el desarrollo de mecanismo de autocuidado y corresponsabilidad, la reorganización del sistema general de vigilancia de*

*la ciudad y la depuración cada vez mayor de las instituciones encargadas de garantizarla, en particular de la policía.»<sup>29</sup>*

## Perspectivas de futuro

La prioridad en las sociedades modernas debe apuntar a lograr una resolución pacífica de los conflictos, en sus diversas dimensiones: ciudadana, pública y nacional. La seguridad ciudadana y la seguridad pública están íntimamente relacionadas con lograr que el trámite de conflictos en la vida cotidiana estén mediados por prácticas no violentas, ya sea por mecanismos judiciales o extrajudiciales, pero legitimados socialmente.

Finalmente, la consolidación de una sociedad segura, apunta a resolver los problemas del desarrollo, como la pobreza, el desempleo, la marginalidad, que se pueden convertir en caldo de cultivo para distintas formas de violencia y de esta manera generar inseguridad. Por ello la mejor manera de consolidar la seguridad en una sociedad es combinar adecuadamente, un Estado fortalecido en el marco del respeto absoluto a la Constitución y la ley, un estímulo permanente a la solución negociada de los conflictos y políticas que apunten a resolver los

29. MEDINA GALLEGÓ, Carlos, *La Seguridad como Derecho Fundamental*, Documento de Trabajo, Ciudad de Bogotá, 28 de octubre de 2019.

problemas del desarrollo de la sociedad. Y no caer en la tentación fácil, equivocada y con tintes autoritarios de los «estados antiterroristas» y las medidas de corte represivo como prioridad.

## Acercas de la defensa nacional

América Latina se caracterizó, especialmente en el Siglo XX, por ser una región libre de armas de destrucción masiva y nucleares, ser históricamente una región unipolar, especialmente en el periodo de la guerra fría —tuvo solo la influencia del polo hegemónico norteamericano—, igualmente ha tenido a lo largo del último siglo el menor número de conflictos interestatales —comparado con Europa, Africa y Asia— y por ello mismo poco relevante en asuntos estratégicos globales.

El TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca) fue parte de la estructura de Seguridad Regional que en el contexto de la guerra fría promovió la potencia hegemónica y fue formalizado en 1947 a través del Tratado de Río de Janeiro, así como la OEA, creada en la reunión panamericana de Bogotá de 1948, fue el paraguas político. Pero el TIAR empezó a hacer agua con la guerra de Malvinas entre Argentina e Inglaterra en 1982, en la cual USA prefirió apoyar a su aliado histórico Inglaterra, antes que a

Argentina como lo establecía el TIAR. Por ello y de manera progresiva el TIAR fue perdiendo relevancia regional y visto, en ese contexto de la guerra fría, más como un mecanismo utilizado por los norteamericanos para legitimar intervenciones unilaterales en países de la región —especialmente del Caribe y Centroamérica—. Varios países se retiraron del mismo como México y Venezuela, alrededor de la reunión de la OEA de 2003 sobre Seguridad realizada en México. Posterior a la terminación de la guerra fría el esquema político y de seguridad hemisférico empezó a modificarse y por ello suena un poco anacrónico, tanto los ruidos de guerras interestatales, como la invocación a un mecanismo casi obsoleto.

Es verdad que históricamente con Venezuela, pese a ser vecinos, hemos tenido historias políticas distintas. En Venezuela el caudillismo militar ha sido una constante, a diferencia de Colombia donde mal que bien hemos contado con un régimen democrático. Igualmente es verdad que tenemos una situación de límites sin resolver —delimitación de aguas marinas y submarinas— y que a finales de los 80s en el gobierno del Presidente Barco, tuvimos el incidente de la Corbeta Caldas en el golfo de Coquivacoa —el momento más tenso de una eventual confrontación militar— y es altamente probable que desde entonces, tanto las Fuerzas Armadas colombianas como las venezolanas, tengan como hipótesis de guerra, la eventualidad

de una confrontación militar —como seguramente se tiene igual con Nicaragua—, las disputas limítrofes siempre han sido una causa de posibles enfrentamientos militares interestatales.

Pero de ahí a considerar que esos juegos de guerra, propio de los ejercicios de preparación de las Fuerzas Militares en toda sociedad, se vaya a pasar a un conflicto real no solo hay mucho trecho, sino sería una irresponsabilidad de los dos gobiernos. Es verdad que hay en el país vecino una crisis política y una crisis humanitaria —en el nuestro igual, por otras razones— y que está bien que nosotros tratemos de ayudar a su solución, facilitando y promoviendo el diálogo político serio entre venezolanos, entre las Fuerzas políticas del gobierno y la oposición para encontrar las salidas más adecuadas —es lo que ha venido promoviendo Noruega con su experiencia como facilitador para la solución de conflictos políticos internos— y en lo cual puede ayudar mucho Naciones Unidas como garante.

Pero enfrentamientos militares entre países hermanos eso debe ser descartado de plano. No puede acudir irresponsablemente a la discusión acerca de cuál es el mejor ejército o aviación, el tema es que esa posibilidad no debe caber en el mundo actual y no puede ser un factor de distracción para ninguno de los gobiernos.

## Una Agenda de prioridades y reformas de un nuevo Gobierno

Dentro de las tareas que debería tener como prioritarias un nuevo Gobierno, de corte democrático y progresista, que pretenda ser viable, en este campo de la Seguridad y la Defensa, estarían:

1. Se requiere que el Ejecutivo presente y el Congreso debata y apruebe una *Ley de Seguridad y Defensa* —previa discusión y concertación de la misma con los sectores sociales y políticos relevantes—, para corregir de esta manera una omisión injustificable que hemos tenido por varios decenios.

La Ley de Seguridad y Defensa en una sociedad democrática cumple una función fundamental, que es desarrollar los principios constitucionales que tienen relación con la materia, pero igualmente regular tanto el marco institucional, como el ámbito de acción de las diferentes instituciones que tienen que ver con la materia.

Algunos aspectos que debería desarrollar una Ley de Seguridad y Defensa

- La Constitución y el Estado Social de Derecho como el marco general de la Ley Estatutaria de Seguridad y Defensa

- El principio constitucional de la prohibición de afectar de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las personas (Art. 1 y 214 de la Constitución).
- El principio constitucional de la distinción entre quienes tienen la calidad de combatientes y quienes no la tienen, y ordena que los no combatientes no sean objetivo de acciones bélicas —consagrado por el derecho internacional humanitario e incorporado al orden interno en virtud de los artículos 93 y 214 de la Carta Política—.
- Una precisión acerca de cómo se entiende la seguridad, la defensa, la convivencia ciudadana y las funciones y roles tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía
- Si bien las estrategias y políticas de seguridad y defensa pueden exigir la colaboración de los particulares, con la administración de justicia o con la Fuerza Pública, tales deberes no pueden ubicar a las personas en una posición tal que las obligue a alinearse con una de las partes en el conflicto.
- El principio de la separación de poderes: la Corte Constitucional ha admitido que corresponde al Presidente de la República una responsabilidad central dentro de la función de conservar el orden público, y que los diversos

órganos del Estado deben colaborar armónicamente para la realización de este fin. Las políticas y programas de seguridad y defensa no pueden llegar hasta el extremo de sujetar a todos los organismos del Estado a la voluntad del gobierno, puesto que ello vulnera el principio de separación de poderes.

- Este principio también está relacionado con el carácter profesional de la Fuerza Pública y la naturaleza exclusiva de la función a ella asignada, que no puede ser delegada en otros órganos del Estado, ni a los particulares.
- El principio constitucional de la subordinación del poder militar al poder civil. Es indispensable que el uso de las armas sea monopolizado por el Estado, y que tal monopolio sea asignado a un cuerpo profesional público que asegure la convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la coacción. Pero la Constitución también ordena que la Fuerza Pública se encuentre sometida a la dirección del poder civil, para asegurar que el Presidente de la República, elegido por los ciudadanos, adopte las decisiones de alto contenido político y estratégico en materia de orden público. Clausewitz plantea con gran claridad la necesaria subordinación de lo militar a lo político: «*subordinar el punto de vista político al punto de vista militar*

*sería absurdo, porque es la política la que ha creado la guerra. La política es la guía razonable y la guerra simplemente el instrumento, no a la inversa; no hay otra posibilidad que subordinar el punto de vista militar al punto de vista político.»*<sup>30</sup> Lo anterior tiene una lógica explicativa que sintetiza muy bien Vincent Desportes cuando señala que «*la política existe antes de la guerra, ella se continúa a través de la guerra en la decisión de comprometer las fuerzas armadas y continúa después de la guerra; en ningún momento su curso es interrumpido...*»<sup>31</sup>

- Precisar la relación de los Alcaldes y Gobernadores con la Policía, para clarificar esa doble relación existente hoy día entre la dependencia de la línea de mando y la relación de subordinación con los Alcaldes como Jefes de Policía en cada municipio.
- Diferencias claramente las funciones y misiones de las Fuerzas Militares y de la Policía. Parece adecuado ir en la dirección de una clara diferenciación, similar a como se establece en la ley de Defensa Nacional en la Argentina, que como lo plantea Luis Tibiletti, parte de una precisa «*distinción entre seguridad externa del*

30. CLAUSEWITZ, Karl von, *De la Guerra*, Idea Book S.A., Barcelona, 1999.

31. DESPORTES, Vincent, *Ob. Cit.*, 2000.

país, asociada a la defensa militar y seguridad interior, vinculada a la seguridad pública y al accionar de las fuerzas policiales, de seguridad y otros organismos estatales afines... (para señalar seguidamente que) la defensa nacional abarca un conjunto de medidas, acciones y mecanismos institucionales, decididas e implementadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones militares de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la autodeterminación de nuestro estado. Las fuerzas armadas conforman entonces el instrumento militar de la defensa nacional y las funciones que se derivan de ésta configuran el único ámbito de competencia exclusiva en el que las fuerzas armadas cumplen sus funciones institucionales. Por su parte la seguridad interior abarca el conjunto de acciones y mecanismos por los cuales el Estado garantiza la seguridad pública, perpetuando el resguardo de las garantías y los derechos políticos, civiles y sociales de los habitantes y la vigencia plena de las instituciones del sistema democrático; y en esta dimensión se hallan comprendidos aspectos económicos, políticos y sociales sustancialmente diferentes de aquellos que

forman parte del ámbito de la defensa nacional.»<sup>32</sup>

- Hacer una revisión de conjunto del denominado Sector Defensa
- 2. Retomar y ajustar la Doctrina Militar y Policial pensando en una sociedad en Pos Acuerdo, avanzando en una clara diferenciación de roles y misiones entre Fuerzas Militares y Policía Nacional. El Comando de Doctrina del Ejército la define como «la Doctrina Militar como los principios que guían las Fuerzas Militares, por medio de tácticas, técnicas, procedimientos, términos y símbolos, que se usan en la conducción de operaciones y acciones bajo unos objetivos específicos que se han denominado nacionales». La Policía Nacional define la Doctrina Policial como «el conjunto de principios, que aplicados a un medio determinado, teniendo en cuenta sus características y peculiaridades genera métodos y procedimientos que norman las acciones destinadas a alcanzar una finalidad específica».

Se requiere unas precisiones doctrinarias que oriente el trabajo de las Fuerzas Mi-

32. TIBILETTI, Luis, «Los Conceptos de Seguridad y Defensa en América Latina», Director SER en el 2000, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001.

litares y de Policía, en un contexto de pos acuerdo y en una nueva relación entre Fuerza Pública y sociedad.

A propósito del riesgo que puede darse en el proceso de re-acomodo institucional de las Fuerzas Armadas en el posconflicto, de crear nichos autónomos de poder al interior del Estado, es pertinente la observación del exministro español de Defensa Narcis Serra cuando nos dice que es necesario «...poner en práctica el principio de que las Fuerzas Armadas democráticas no son las que se limitan a aceptar el sistema democrático, sino las que se articulan correctamente con el, lo que quiere decir situar la administración militar en la administración del Estado y abandonar las pretensiones de constituir una institución con ordenamiento jurídico separado, propias leyes internas y propia autonomía.»<sup>33</sup>

- 3. Un tema central: la profesionalización de la Fuerza Pública y por supuesto su despartidización. Es fundamental avanzar en el proceso de

33. SERRA, Narcis, «La reestructuración de las Fuerzas Militares españolas, 1976-1989», en, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA-PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, «El Papel de las Fuerzas Militares en una Democracia en Desarrollo» Colombia. Memorias de la Conferencia Internacional, Bogotá, 2000.

profesionalizar la Fuerza Pública, incluidos los niveles de oficiales, intermedios y las tropas. Allí vale la pena igualmente que se discuta si tiene sentido iniciar un proceso progresivo de desmonte del denominado «servicio militar obligatorio» para los jóvenes y buscar opciones alternativas, incluido el «servicio social» y el «servicio militar voluntario».

Pero lo anterior debe estar acompañado de un fuerte proceso de despartidización en el sentido de inculcar fuertemente la idea que la Fuerza Pública no estará al servicio de ningún proyecto político partidista –por lo tanto no tiene fuerzas políticas amigas ni enemigas, sino que es respetuosa del funcionamiento de la diversidad de expresiones políticas–, sino de los intereses nacionales.

**4.** Revisar y re-estructurar la educación militar y policial para la democracia. Para ello se sugiere nombrar una Comisión de Expertos –especialistas en pedagogía, en temas de Seguridad y Defensa, militares y policiales de la reserva– para que un plazo razonable formulen los ajustes o modificaciones a implementar. Un principio básico de la formación militar y policial son los valores y criterios propios de la democracia.

La educación militar es sin duda un área estratégica en

**« (...) El campo de la formación militar debe ser integral y permanente, tanto en los aspectos estrictamente técnico-militares, como en lo atinente con su rol de ciudadanos en una democracia, lo que implica un énfasis importante en lo relacionado con una ética democrática (...) ».**

el posconflicto armado, por cuanto es allí donde se hace la socialización militar. No sólo porque debe ser un escenario por excelencia para el fortalecimiento de los vínculos entre civiles y Fuerzas Armadas, sino además para formar y capacitar el militar que requiere la sociedad y la democracia.

El campo de la formación militar debe ser integral y permanente, tanto en los aspectos estrictamente técnico-militares, como en lo atinente con su rol de ciudadanos en una democracia, lo que implica un énfasis importante en lo relacionado con una ética democrática, en la medida en que se trata de formar a los ciudadanos a quienes la sociedad les ha encomendado la misión de portar legítimamente las armas y en esa medida garantizar el monopolio de

la coerción. Además de esta formación integral, debe ser una de tipo permanente y cada vez más con mayores niveles de integración al sistema educativo general.

La experiencia internacional nos enseña que formar una nueva generación de oficiales influidos por una nueva doctrina militar es un proceso de mediano y largo plazo, por ello es de especial importancia las Escuelas de Altos Estudios Militares o escuelas de posgrado, tipo nuestra Escuela Superior de Guerra, por cuanto este puede ser un mecanismo fundamental en la medida en que por la misma pasan todos los oficiales en sus cursos de ascenso, para hacer un proceso rápido de puesta al día en las nuevas directrices y valores. Debemos ir hacia la formación de un militar con una concepción más democrática y más humanista, acorde con los nuevos tiempos.

Las Escuelas de Formación militar, reconociendo el importante esfuerzo de adecuación que las mismas vienen teniendo en los últimos años, deben apuntar a formar el nuevo militar que requieren los nuevos tiempos, especialmente con una apertura y preparación para la cooperación en misiones de tipo internacional, como lo anota el profesor Holger Herwing desde la

perspectiva de la educación militar en el Canadá: «...se requiere oficiales que puedan pensar creativa y críticamente... El soldado de hoy debe ser capaz de trabajar en grupo y con un medio ambiente multinacional. El soldado de hoy debe verse como parte de una alianza, sea esta nacional o internacional. Debe estar en capacidad de entender a sus aliados; compartir partes comunes de preceptos políticos y culturales; operar de acuerdo a una doctrina común; y comunicarse en un lenguaje estratégico, operacional y táctico, que requiere tacto y talento. Este oficial no sólo tendrá que manejar responsablemente los factores de la violencia, con la complejidad y rapidez que veremos en futuros campos de batalla, sino también emergencias domésticas y tragedias humanas.»<sup>34</sup>

Igualmente hay que pensar en las Escuelas de Guerra y de formación militar no sólo como centros de formación, sino como espacios de construcción de pensamiento estratégico en los campos de la Seguridad y la Defensa nacionales.

34. HERWING, Holger, «Universidad de Calgary, una referencia en educación militar» en, Revista *Fuerzas Armadas*, Vol. LV, Edición 177, Escuela Superior de Guerra de Colombia, Bogotá, Diciembre del 2000.

## 5. Reformas de la Policía de corto y mediano plazo

El colega argentino Marcelo Saín, inicia su libro sobre la Policía en Argentina y las reformas de la que fue parte, con esta introducción del analista norteamericano Herman Goldstein, *Policando una sociedad libre*, Edusp, San Pablo, 2003,

«A pesar de las responsabilidades que la policía posee en una sociedad libre, es irónico que (...) hayamos prestado tan poca atención –continua y de forma positiva– a sus necesidades para llevar a cabo su trabajo. Hasta muy recientemente, las funciones policiales no venían siendo temas de estudios sistemáticos. El interés público en el trabajo interno de un departamento de policía –su administración, políticas, prácticas y las leyes bajo las cuales opera– se ha dado, la mayoría de las veces, en respuesta a denuncias de desmanes policiales o ante el súbito descubrimiento de que las acciones de la policía en el pasado dejaron de ser apropiadas para el presente (...) La mayoría de las manifestaciones repentinas de interés público en el trabajo policial fueron resultantes de acontecimientos locales, como denuncias de corrupción o algún oro desmán.»<sup>35</sup>

35. SAIN, Marcelo, *El Leviatán Azul. Policía y política en la Argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008.

Todas las tendencias en el mundo contemporáneo se orientan en la dirección de fortalecer las fuerzas de Policía, en la medida en que los problemas de seguridad interior adquieren mayor relevancia que los de amenazas externas. Ahora bien, en el caso colombiano y como lo mencionamos, se vivió en el pasado reciente una importante reforma de esta institución que sin duda es una base importante para pensar la Policía del posconflicto. Evidentemente hay que avanzar hacia una Policía desmilitarizada y en esa medida ubicarla en un Ministerio de Justicia y de Seguridad Ciudadana puede ser una fórmula adecuada.

Hay que diferenciar al interior de este cuerpo las unidades que se ocuparán del combate a modalidades diversas de crimen organizado, de aquellas que tienen como finalidad la seguridad ciudadana, es decir el rol de la Policía deberá tener diversidad de roles y en ese sentido se debería revisar los diversos intentos de reformas de la institución de los últimos decenios y avanzar de manera importante en la dirección de su profesionalización y modernización.

En relación con la Policía Nacional, hay reformas de corto plazo que se pueden adelantar a través de decretos presidenciales (aspectos

de orden interno relacionados con la educación, los procedimientos de ingreso, etc) ; hay otras que seguramente van a requerir cambios legales (por ejemplo su salida del Ministerio de Defensa y la definición de su ubicación institucional) y otras que seguramente necesitan reformas constitucionales (definición acerca de si deben ser considerados o no parte de la Fuerza Pública siendo un «cuerpo civil armado de carácter permanente», revisión y definición acerca del fuero militar para los miembros de la Policía, etc).

Por lo tanto debe ser asumida la reforma de la institución policial en esa perspectiva, a diferentes velocidades y en distintos niveles.

#### 6. Revisión y reforma de la(s) inteligencia(s)

En relación con el papel de los servicios de inteligencia en una democracia plena, éstos deben vivir procesos de democratización similares a los vividos por otras instituciones públicas y por la sociedad en su conjunto, incluidos los elementos culturales, es decir, deben actuar con transparencia y control por parte de la sociedad sin que esto signifique disminuir su eficacia, porque *«los servicios de inteligencia tienen la misión de reunir información*

*y procesarla para anticipar o explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas a la nación. Los documentos que se elaboran a partir de esa información (es decir, la inteligencia) alimentan la toma de decisiones de los gobernantes, incluida la utilización de la violencia.»*<sup>36</sup> Igualmente es necesario revertir la tendencia histórica colombiana de militarizar los servicios de inteligencia.

A partir de un interesante trabajo comparativo realizado por Sergio Aguayo Quezada de los servicios de inteligencia de varios países (Canadá, Estados Unidos, Alemania, España, Italia, Inglaterra e Israel), plantea los seis requisitos *«que idealmente deben cumplir los servicios de inteligencia y seguridad para conciliar su eficiencia con el respeto a los derechos de los ciudadanos. El primero y más importante es el establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control... El segundo requisito es la separación de las funciones de inteligencia y de operación... El tercero establece la división de los servicios entre los que se ocupan de asuntos internos del país y los que manejan asuntos externos... El*

36. AGUAYO QUEZADA, Sergio, *Servicios de Inteligencia y Transición a la Democracia en México*, en , AGUAYO QUEZADA, Sérgio y BAILEY, John (Coordinadores), *Ob. Cit.*, 1997.

*cuarto requisito exige que se establezcan mecanismos e instancias coordinadoras para limitar la dispersión y evitar la ineficiencia de las instituciones de inteligencia y seguridad... El quinto es contar con funcionarios de carrera... Por último... deben existir leyes e instituciones que permitan a los ciudadanos defenderse.»*<sup>37</sup>

Por ello podemos decir que en el posconflicto deben darse simultáneamente procesos de centralización de los servicios de inteligencia, para que ninguno actúe como «rueda suelta», por ello deben estar bajo la dirección de un Consejo Nacional de Seguridad del Estado, con predominio civil y acompañado de mecanismos de control democrático, del cual formen parte los Ministros del Interior, quien lo preside por delegación del Presidente, de Defensa, Justicia y Seguridad Ciudadana, el Fiscal, el Procurador, el Comandante de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía y el Director de la Agencia Nacional de Inteligencia; pero igualmente deben especializarse, el Servicio Único de Inteligencia de las Fuerzas Armadas para la seguridad exterior del Estado, la ANI para los riesgos de seguridad interior del Estado y el

37. AGUAYO QUEZADA, Sergio, *Ob. Cit.*, 1997.

Servicio de Inteligencia de la Policía Nacional para lo relacionado con las diversas modalidades de criminalidad común. Y debe hacerse estricta la prohibición de operar por parte de estos Servicios de Inteligencia, su función es exclusivamente suministrar la información, el análisis de la misma y sugerir a los encargados de tomar decisiones las posibles respuestas a los diversos tipos de riesgos o amenazas.

Los diversos servicios de inteligencia deben estar apoyados por un Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa, con profesionales altamente especializados, civiles y militares, quienes lideren el proceso de análisis, seguimiento y prospectiva de las situaciones potenciales de riesgo y amenaza de tal manera que puedan producir estudios a profundidad,

documentos de trabajo y sugerencias que alimenten con información de base a los servicios de inteligencia y a los responsables de la toma de decisiones públicas.

Hay que garantizar que la actividad de inteligencia sea una altamente especializada y que permanentemente incorpore las innovaciones científicas y tecnológicas para una óptima situación de seguridad y defensa nacionales y de cooperación internacional en un mundo con una creciente interdependencia. Por ello es fundamental convertir la actividad de inteligencia en una a cargo de profesionales, lo cual significa, entre otras características *«poseer los conocimientos especializados para anticipar las amenazas y asesorar a los gobernantes ganándose, al*

*mismo tiempo, el respeto de una comunidad internacional muy exigente...establecer métodos claros de contratación y capacitación, tener la mejor tecnología disponible, reducir al máximo la espontaneidad y aplicar rigurosamente la compartimentalización... dejar la operatividad policíaca y evitar las violaciones a los derechos humanos...»*<sup>38</sup>

Debería crearse una Comisión Ciudadana de Vereduría de los Servicios de Inteligencia, presidida por el Defensor del Pueblo, que obre como la instancia de canalización de las quejas de los ciudadanos frente a eventuales abusos o extralimitaciones de los mismos, la cual tendrá potestad para investigar estas denuncias y si lo amerita el caso dar traslado a las instancias judiciales correspondientes.

38. AGUAYO QUEZADA, Sergio, *Ob. Cit.*, 2001.

# 4 Bibliografía consultada

AGIR, «Propositions pour la sécurité», *Revue Generale de Strategie*, No 10, Paris, Printemps 2002.

AGUAYO QUEZADA, Sergio, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Editorial Grijalbo, México, 2001.

AGUAYO QUEZADA, Sergio y BAILEY, John (Coordinadores), *Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, 1997.

AGÜERO, Felipe, *Militares, Civiles y democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

APARICIO BARRERA, Juan, *La Ideología de la Policía Nacional de Colombia en los Años 60 y 70*, Escuela de Posgrados de Policía «Miguel Antonio Lleras Pizarro», Policía Nacional de Colombia, Bogotá, Noviembre de 2018.

CABRERA, Pablo, «Perspectivas sobre la Seguridad Hemisférica», en ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor), *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*, Flacso-Chile - W. Wilson Center - Paz y Seguridad en las Américas - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

CAMOU, Antonio, «Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano», en LABASTIDA MARTIN DEL CAMPO, Julio; CAMOU, Antonio; LUJAN PONCE, Noemí, *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*, IIS-FLACSO-Plaza y Valés Editores, México, 2000.

CASPER, Gretchen, «Los beneficios de las transiciones difíciles», en ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen (Editor), *Caminos a la Democracia*, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, México, 2001.

CEPEDA. Manuel José, «La Corte Constitucional y el Orden Público: Mitos y Realidades», en *Instituciones Civiles y Militares en la política de Seguridad Democrática*, Edición a cargo de Fernando Cepeda Ulloa, Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, 2004.

- CLAUSEWITZ, Karl von, *De la Guerra*, Idea Book S.A., Barcelona, 1999.
- DAMMERT, Lucía, «Desafíos institucionales de la seguridad en América Latina», en *Revista de la Integración* No 3, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Diciembre 2008.
- DAVID; Charles-Philippe, *La Guerre et la Paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de Science PO, Paris, 2000.
- DAVILA LADRON DE GUEVARA, Andrés, *Democracia Pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*, Alfaomega-Ceso-Uniandes, Bogotá, 2002.
- DEAS, Malcolm, en el Prólogo al libro: PIZARRO, Eduardo, *De la Guerra a la Paz. Las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2018.
- DESPORTES, Vincent, *Comprendre la Guerre. Strategies y Stratégie*, Ed. Economica, Paris, 2000.
- DIAMINT, Rut (Editora), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella – Nuevo Hacer – Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.
- EISENSTADT, Todd, «¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización», en ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen (Editor), *Caminos a la Democracia*, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, México, 2001.
- EGUIZABAL, Cristina, «El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad», en MARTINEZ, Rafael y TULCHIN, Joseph S. (editores), *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.
- FISAS, Vicenç, *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*. Icaria-Antrazyt-Unesco, Barcelona, abril, 1998.
- FREEDMAN, Lawrence, *La Guerra Futura*, Editorial Planeta, Barcelona, Primera edición enero 2019.
- GARCIA GALLEGOS, Bertha J., y UGARTE, José Manuel, *Los Macro y Micro Desafíos de la Seguridad en Democracia. Contradicciones y vulnerabilidades en América Latina*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2018.
- GRUPO DE TRABAJO DE SEGURIDA REGIONAL, *Seguridad Regional Andina y Escenarios Posibles*, Policy Paper No 1, FESCOL-CEPEI-CEPICEI- IEPRI, Bogotá, abril de 2004.
- HERWING, Holger, «Universidad de Calgary, una referencia en educación militar» en *Revista Fuerzas Armadas*, Vol. LV, Edición 177, Escuela Superior de Guerra de Colombia, Bogotá, diciembre del 2000.
- LEAL BUITRAGO, Francisco, *La Seguridad Nacional a la Deriva*, Alfaomega-Ceso-Uniandes-Flacso-Sede Ecuador, Bogotá, enero del 2002.

LEAL BUITRAGO, Francisco, *El Oficio de la Guerra. La Seguridad Nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores-IEPRI, Santafé de Bogotá, 1994.

LEAL BUITRAGO, Francisco, «Defensa y Seguridad Nacional en Colombia (1958-1993)», en *Orden Mundial y Seguridad*, Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlian (Compiladores), Tercer Mundo Editores-SID-IEPRI, Santafé de Bogotá, 1994.

MARES, David R. and MARTINEZ, Rafael (Edited), *Debating Civil-Military Relations in Latin America*, Sussex Academic Press, Chicago, 2014.

MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA, *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Madrid, 2000.

MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA-INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, «Las Ideas Estratégicas para el inicio del Tercer Milenio», *Cuadernos de Estrategia* No 99, Madrid, noviembre 1998.

MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA-INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, «Profesionalización de las Fuerzas Armadas: Los Problemas Sociales», *Cuadernos de Estrategia* No 98, Madrid, abril 1998.

MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA-INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, «Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de Valores», *Cuadernos de Estrategia* No 89, enero 1997.

MEDINA GALLEGO, Carlos, «La Seguridad como Derecho Fundamental», Documento de Trabajo, Ciudad de Bogotá, 28 de octubre de 2019.

MORENO VELADOR, Octavio Humberto y FIGUEROA IBARRA, Carlos Alberto, «El Estado burocrático autoritario y las transiciones a la democracia: las raíces de los regímenes neoliberales en América Latina», en, Gabriela Ippolito-O'Donnell y José Carlos Luque Bazán (Coordinadores), «Derecho y Ciencia Política en el pensamiento de Guillermo O'Donnell», *Revista IUS*, México, Nueva Epoca. Vol.12, Número 42, julio-diciembre 2018.

ORTEGA GOMEZ, Andrés Felipe, «Seguridad ciudadana. Aproximaciones al caso Bogotá», en, *Perspectivas Actuales de la Seguridad y la Defensa Colombianas en América Latina*, Alejo Vargas Velásquez, Editor, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, Unijus-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008.

PARDO RUEDA, Rafael, *La historia de las guerras*, Ediciones B Colombia S. A., Bogotá, 2004.

PARDO RUEDA, Rafael, *Nueva Seguridad para América Latina*, FESCOL-CEREC, Santafé de Bogotá Mayo de 1999.

PION-BERLÍN, David y UGARTE, José Manuel (compiladores), *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Joge Baudino Ediciones, Buenos Aires, 2013.

- PNUD-TALLERES DEL MILENIO, «Taller de Seguridad Democrática», Mimeo, Bogotá, 2000, citado en: VARGAS VELASQUEZ, Alejo, *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*, Intermedio Editores, Bogotá.
- POLICIA NACIONAL-DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA POLICIAL, *Reflexiones de Inteligencia Policial. Aspectos jurídicos y doctrinarios del servicio de inteligencia policial*, Dipol, Bogotá.
- RODGERS, Dennis, «Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica. Editorial», *Revista de Estudios Socio-Jurídicos* vol. 15, núm. 1, Universidad del Rosario, Bogotá, enero-junio 2013.
- SAIN, Marcelo, «El Leviatán Azul». *Policía y política en la Argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008.
- SERRA, Narcis, *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, DEBATE, Barcelona, 2008.
- SERRA, Narcis, «La reestructuración de las Fuerzas Militares españolas, 1976-1989», en, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA-PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, *El Papel de las Fuerzas Militares en una Democracia en Desarrollo Colombia*. Memorias de la Conferencia Internacional, Bogotá, 2000.
- TÁGER, Ana Glenda y GONZÁLEZ, Patricia, «Los dilemas de la Seguridad en Centroamérica: la dimensión de las amenazas y las respuestas institucionales», FLACSO Sede Guatemala, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001.
- TIBILETTI, Luis, «Los Conceptos de Seguridad y Defensa en América Latina», Director SER en el 2000, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001.
- UGARTE, José Manuel, *El Control Público de la Actividad de Inteligencia en América Latina*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012.
- UGARTE, José Manuel, *Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa*, Editorial Plus Ultra S. A., Buenos Aires, diciembre de 2003.
- UGARTE, José Manuel, «Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina», Universidad de Buenos Aires, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, septiembre 2001.
- URICOECHEA, Fernando, *La seguridad democrática en Colombia*, en Varios Autores, *Seguridad y Libertades Individuales en Colombia*, Defensoría del Pueblo - GTZ, Bogotá, abril de 2003.
- URIBE MONTAÑA, Sandra Liliana, CABRERA ALBORNOZ, Luis Alfredo, PACHON MUÑOZ, William, «¿Hasta qué punto la fundamentación teórica y metodológica en temas de seguridad integral, contribuye a la profesionalización de excombatientes en asuntos de seguridad?», en, *Trayectoria Humanas Transcontinentales*, Números especiales No 1, Bogotá, 2017.
- VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (Editor), *¿Cómo se logró el Acuerdo de Paz con las FARC? Reconstrucción metodológica*, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Universidad Nacional, Bogotá, febrero 2019.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, *Rutas y Retos de la Implementación del Acuerdo de Paz*, Introducción, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre 2018.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, *Transición, Democracia y Paz*, Nota Introdutoria, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2015.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, «De uma polícia militarizada a uma polícia cidadã: da contrainsurgência a segurança cidadã na Colômbia», en *Defesa Da Amazonia*, VII ENABED, Álvaro Augusto Dias Monteiro, Erica C. A. Winand y Luiz Rogério Franco Goldoni, (Orgs), Editora UFS, Sao Cristovao, Brasil, 2014.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, «The Profile of the Colombian Armed Forces: A Result of the Struggle against Guerrillas, Drug Trafficking and Terrorism», en *Debating Civil-Military Relations in Latin America*, Edited, by David R. Mares and Rafael Martínez, Sussex Academic Press, Chicago, 2014. (pags. 146-148)

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*, Editorial la Carreta, Medellín, agosto 2010.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (Editor), *Parlamento y defensa en América Latina: la conducción política de la seguridad y la defensa en la región andina*, RESDAL, Buenos Aires, 2009.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, «Políticas Públicas, gobernanza y globalización», en *Fundamentos de Políticas Públicas*, Varios Autores, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional, Bogotá, junio 2007.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, «La seguridad como un campo de disputa política. Una mirada desde Colombia», en *Revista Seguridad y Defensa*, Centro de Estudios de Información de la Defensa, Volumen 4, Número 1, La Habana, abril/2006 (paginas 10-12)

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo y PATIÑO VILLA, Carlos Alberto (Coordinadores), *Reforma Militar en Colombia. Contexto internacional y resultados esperados*, Colección Pensamiento Político Contemporáneo, Universidad Pontificia Bolivariana-Concejo de Medellín, Medellín, 2006.

WALDMANN, Peter y REINARES, Fernando (Compiladores), *Sociedades en Guerra Civil*, Paidós, Buenos Aires, 1999.

**Pacto Nacional de  
Convergencia por el  
Derecho a la Educación**

**Fernando A. Rincón Trujillo**

**Corporación Latinoamericana Sur**



**5**

**Autor**

Fernando A. Rincón Trujillo

# Contenido

## Estado de la cuestión

– 229 –

- 1.1 Colombia tiene legislación y compromisos  
– 230 –
- 1.2 Hay coberturas de prestación del servicio público de educación  
– 235 –
- 1.3 Hay registros sobre resultados académicos  
– 244 –
- 1.4 Hay formulación participativa de recomendaciones de política  
– 248 –

## La propuesta

– 250 –

- 2.1 La justificación  
– 251 –
- 2.2 La estrategia  
– 252 –
- 2.3 Los criterios a asumir  
– 252 –
- 2.4 La metodología  
– 253 –
- 2.5 Ejes y metas estratégicas propuestas para un Pacto nacional de convergencia por el derecho a la educación  
– 254 –

# Consideraciones generales

## El derecho del ser humano: el deber ser del Estado y la sociedad

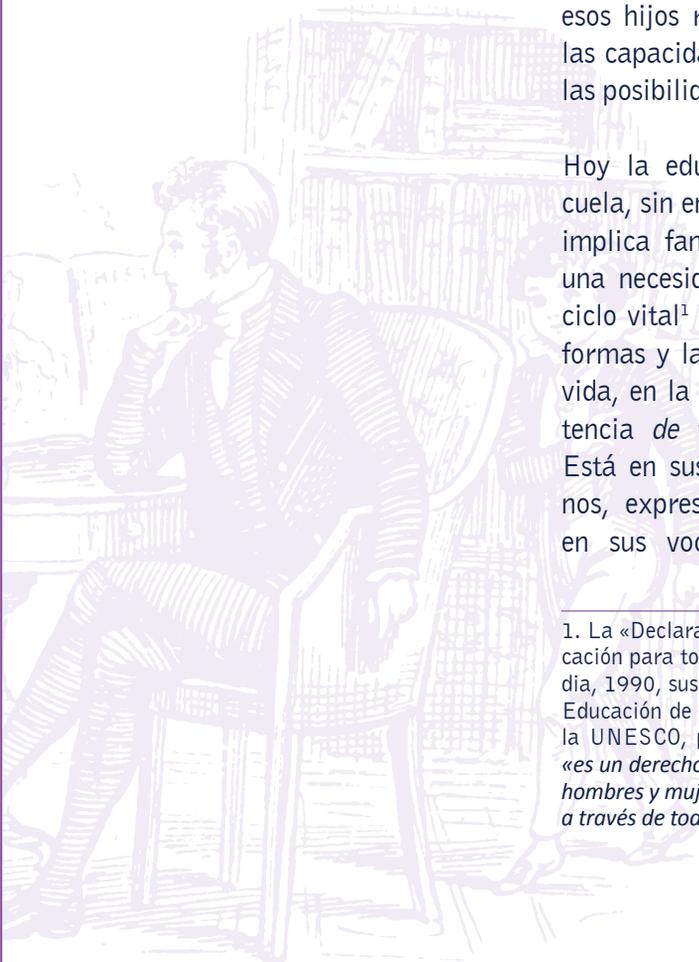
La educación es una impronta que un país siembra en cada uno de sus hijos. En la educación de esos hijos residen las culturas, las capacidades, las actitudes y las posibilidades de ese país.

Hoy la educación implica escuela, sin embargo, no solo eso; implica familia y sociedad, es una necesidad durante todo el ciclo vital<sup>1</sup> y se constata en las formas y las comprensiones de vida, en la dignidad de la existencia *de todas* las personas. Está en sus desarrollos humanos, expresivos y académicos, en sus vocaciones personales

1. La «Declaración Mundial sobre Educación para todos», en Jomtien, Tailandia, 1990, suscrita por los Ministros de Educación de los Estados miembros de la UNESCO, precisó que la educación «es un derecho para todas las personas, hombres y mujeres, de todas las edades, a través de todo el mundo».

y desempeños productivos. La educación está en los hábitos y sentidos de vida, en autonomía, convivencia, alimentación y salud; en creatividad, productividad, participación, empleabilidad y ocupación. Aquí está lo que se necesita considerar al examinarla; no se puede limitar a las estadísticas de escolares asistiendo a clases y a tener sobreviviendo los actuales jardines infantiles, colegios y universidades.

La actual movilización social, que desde diversas dinámicas de la vida canaliza un generalizado descontento con el actual estado de cosas y con las formas de gobernar en Colombia y en el mundo, hace más que imperativo **asumir la educación, EFECTIVAMENTE Y DESDE YA, como un derecho de toda persona y una obligación de un país para consigo mismo y con su gente**, esto por tratarse de un derecho concomitante para la garantía de otros derechos,



como lo son a la propia vida digna, a la salud, al trabajo, a la participación ciudadana y productiva, a la naturaleza, al ambiente sano y a la construcción social del conocimiento, de la historia y de los bienes y valores de la cultura.

En materia de educación, junto con otros derechos fundamentales, así sea muchas décadas después, es hora de considerar sin eufemismos ni falacias, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1.948), que indica en su preámbulo «que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana», idea después ratificada por las naciones, entre ellas Colombia, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (1.966), donde se afirma que «no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos».

Las grandes manifestaciones populares de los últimos años en Colombia precisamente se dan porque, para un porcentaje superior al 40% de la población, es prácticamente irrealizable estar libre de miedos, segregaciones y miseria. Las cifras

de pobreza y exclusión no son las de un país que pueda estar tranquilo, sin razones para reclamos airados, temores ni resentimientos.

**«no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.»**

Siendo la educación un derecho humano materializable en cada quien, y a partir de allí, el atributo de un país que como sujeto colectivo construye conocimientos, valores, habilidades y actitudes, los resultados del ejercicio educativo formal y deliberado con las nuevas generaciones durante las últimas décadas es lo que se observa hoy en la Colombia que quedó en buena parte redescubierta en la pandemia y en las movilizaciones de protesta. Los efectos del modelo económico y cultural y de las formas de gobernar profundizaron y pusieron en evidencia unas crisis que vienen de tiempo atrás, y que quizá solo hasta hoy empiezan a ser reconocidas como multidimensionales y complejas, como es el caso,

junto con muchas otras, del impacto de las carencias que se tienen en educación tanto en cobertura como en su pertinencia.

Para destacar algunas de las incidencias de la educación con la vida en general de los colombianos, el DANE confirma, año tras año mediante su Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que el efecto de los bajos niveles de escolaridad es significativo en el desempleo, como también en los ingresos económicos de los trabajadores asalariados.

Con datos 2020<sup>2</sup> se encontró que en las mujeres en edad económicamente activa y que apenas habían alcanzado el nivel de educación secundaria (hasta grado 9°), el desempleo fue del 25.8%, mientras fue del 8% en quienes tenían un posgrado; y en hombres la diferencia fue de 14% a 7,8% en esos mismos niveles.

Respecto de ingresos, la situación se hace aún más compleja y crítica, pues como lo destaca el periódico bogotano El Tiempo en su edición del 4 de octubre de 2021, haciendo referencia a la

2. DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares 2020. Realizada con el propósito de «proporcionar información básica sobre el tamaño y estructura de la fuerza de trabajo del país (empleo, desempleo e inactividad), así como de las características sociodemográficas que permiten caracterizar a la población según sexo, edad, parentesco con el jefe del hogar, nivel educativo, la afiliación al sistema de seguridad social en salud, entre otros».

GEIH de 2021<sup>3</sup>: «La gran parte de los trabajadores colombianos no tienen estudios o solo han llegado a terminar el bachillerato y, en su mayoría, no alcanzaron a ganar ni la mitad de un salario mínimo el año pasado en medio del inicio de la pandemia, es decir, poco más de 400.000 pesos». De 20.1 millones de empleados en total, «más de 8 millones, es decir, casi el 40%, no tienen ningún tipo de estudio o solo cuentan con la educación básica primaria», que sumados a quienes apenas tienen completo el bachillerato llegan al 75%, porcentaje que coincide con quienes reciben como pago hasta uno y medio salario mínimo. Esto muestra que en promedio, sólo 1 de cada 4 empleados en Colombia tiene algún nivel de educación superior y recibe algo más de salario mínimo y medio legal, y ¿qué decir de esta proporción al incluir en el análisis a quienes están desempleados?

Como queda visto, la fuerza laboral de Colombia tiene en promedio un muy bajo nivel de escolaridad y sus ingresos son absolutamente precarios: 10.2 millones (51.1%) ganaron en el último año, según la GEIH, apenas un salario mínimo o menos; 4.9 millones (24.7%) ganaron entre uno y uno y medio salarios mínimos, y sólo 4.1 millones (20.6%) recibieron más de un

3. El Tiempo. Redacción Economía y Negocios. Artículo «Así aumentan los ingresos en Colombia a medida que se estudie más», citando Gran encuesta integrada de hogares 2021. Boletín técnico del DANE, agosto 2021. Edición del periódico de 04 de octubre 2021.

salario y medio. Una aceptable tranquilidad en lo económico, que va, en buena medida, de la mano del nivel educativo alcanzado, alcanza apenas a un quinto de la población.

Reconociendo que, luego de los meses con más limitaciones dada la pandemia, hay una reactivación en la economía y que las tasas de desempleo tienden a bajar, lo que se mantiene al alza es la exigencia de mayor nivel educativo y su actualización permanente y *de punta* para los empleos, eso por la mayor demanda de tecnologías para la agricultura, la industria, los servicios, el arte y el comercio, como también de idiomas y habilidades comunicativas y administrativas. Sin una repotenciación generalizada y audaz de la educación en todos los niveles y en todo el país, no habrá una reactivación ni social ni económica adecuada y sostenible; sin ella, sobrevivirán algunos sectores, pero cada día con mayores vulnerabilidades respecto de las ofertas que llegan de culturas y economías extranjeras más avanzadas e intrépidas, para las que cada vez quedan fronteras más borrosas.

Este aspecto, junto con muchos otros asociados a la educación y la cultura, puede ser la oportunidad para resignificar, en esencia, qué son *los derechos* de que habla la Declaración Universal de los Derechos Humanos y cuáles los compromisos que tienen los estados, las organizaciones de la sociedad y las familias para garantizarlos.

Hoy es otro momento, que ojalá no se desaproveche, de preguntarse ¿Cómo le está yendo a Colombia en esta, una verdadera prueba sobre la formación y vida que tiene su población?

¿Toda la gente vive como quiere, autónomamente, bien y sin ser objeto de humillaciones o discriminaciones<sup>4</sup>? Los esfuerzos del Estado, las familias y las organizaciones de la sociedad por la educación ¿qué resultados han dado en el crecimiento, la formación y la calidad de vida de las personas en materia de toma de decisiones, de manejo de incertidumbres y de hábitos de alimentación, cuidado y salud física y mental, que quedaron tan cuestionados en la pandemia? ¿Qué efectos se evidencian hoy respecto de solidaridad, creatividad, productividad, empleabilidad, sostenibilidad ambiental, oportunidades de desarrollo, lectura y pensamiento crítico, capacidad de diálogo, empatía, comunicabilidad y formación ciudadana?

4. Ver sobre el principio de dignidad humana para la Corte Constitucional de Colombia en una de varias de sus sentencias. «Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo «dignidad humana», la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones). Sentencia T-881/02

Responder estas preguntas, con sus múltiples y estrechamente relacionadas dimensiones, es prioritario en este momento en el que explotan, en todos los rincones y dinámicas de la vida, demandas por resignificaciones profundas de las narrativas y las institucionalidades formales, incluyendo las del Estado y de las estructuras de organización social y de propiedad, pero también en las informales como los colectivos, las redes y las movilizaciones.

### **Mirar hacia atrás para concertar un nuevo y necesario mundo posible**

Cuando por el futuro todo pide cambio, lo paradójico puede estar en la necesidad de mirar hacia atrás, de ver qué se ha dicho y hecho antes sobre la educación en Colombia, precisamente desde cuando se tenía la expectativa de entrar, hace 30 años, en un nuevo rumbo gracias a la formulación ampliamente participativa y legítima de la Constitución del 1991, la que sirvió durante los años siguientes como motivación para soñar en proyectos colectivos transformadores de la realidad que se quería superar.

Luego de acordada la nueva Constitución, por la educación se tuvo una «Misión de Sabios» que hizo recomendaciones; se redactaron nuevas leyes y decretos para todos los niveles educativos indicando fines, objetivos y autonomía e insta-

lando formas democráticas de gobierno escolar; se propusieron planes decenales para que hubiera políticas de Estado pensando en grande y a largo plazo; pero además se ordenó hacer foros cada año para que las comunidades hicieran sus observaciones de política a las autoridades. La Constitución presagiaba una transformación profunda de la educación, esta vez pensada desde la noción de un Estado social y democrático de derecho.

¿Pero qué pasó inmediatamente después de anunciar esas posibilidades de reinención de la educación que dejó esa expectativa de renovadora participación de la Constitución del 91?

Dejó consignas que aún se mantienen como retos: Para la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo de Colombia (1994) «La educación es el instrumento más poderoso que ha desarrollado la humanidad para la construcción social, para el desarrollo del individuo, para la elaboración de políticas viables, la consolidación de sociedades gobernables, la solución de problemas materiales y el desarrollo material y social», además agrega que «La educación es el proceso por el cual cada uno de los individuos se apropia del saber colectivo que han desarrollado generaciones enteras antes que él en todas las latitudes y lo utiliza para sí mismo y para sus tareas.» La educación se convierte, según el documento del primer Plan

**La Colombia de hoy es en gran medida, con sus altas y sus bajas, la prueba de que no se tiene ese proyecto de «fortalecer la unidad de la Nación» que con tanta expectativa se puso como declaración en el mismo preámbulo de la Carta Política del 91.**

Nacional Decenal de Educación PNDE (1996-2005) «en uno de los principales instrumentos con que cuenta un pueblo para realizar su proyecto de nación». Esos mismos enunciados se han venido repitiendo misión a misión, plan decenal a plan decenal, foro a foro, eso mientras los sucesivos gobiernos colombianos de este siglo se han dedicado a una paulatina contrarreforma de la Constitución y las leyes que se pone en contravía de esas aspiraciones, así escribían en sus planes las palabras *derecho a la educación*.

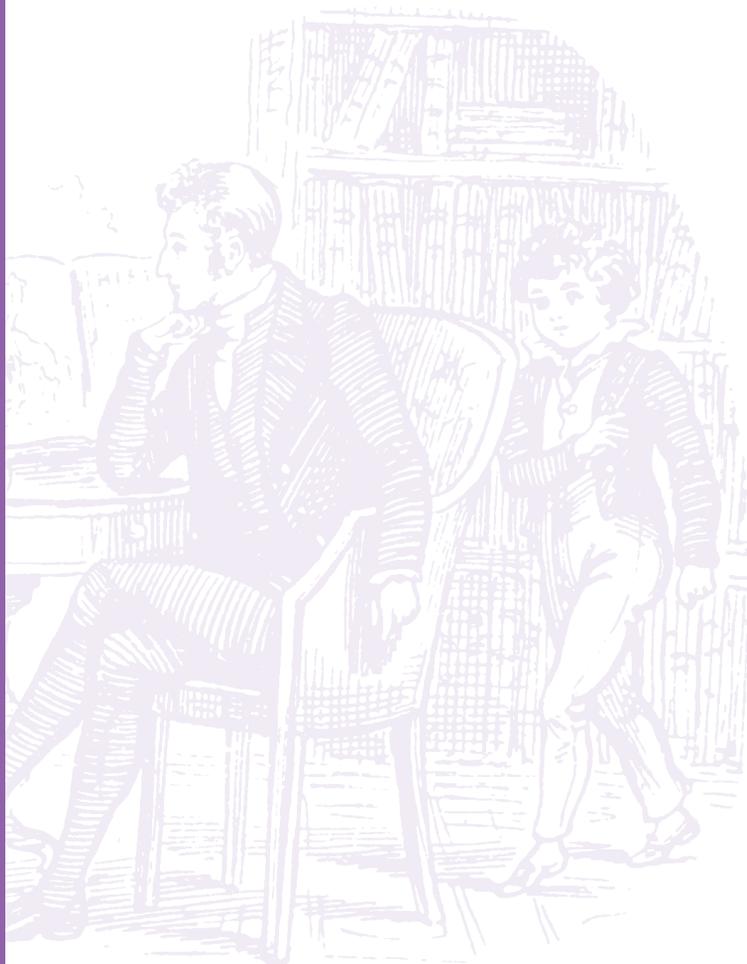
La Colombia de hoy es en gran medida, con sus altas y sus bajas, la prueba de que no se tiene ese proyecto de «fortalecer la unidad de la Nación» que con tanta expectativa se puso como declaración en el mismo preámbulo de la Carta Política del 91. Las injusticias, la inequidad, la pobreza, la segregación, los abandonos, la insolidaridad, la corrupción y las violencias, en este momento creciendo como

nunca antes en el último medio siglo, son pruebas irrefutables de que esa aspiración de hace 30 años a un pleno Estado social de derecho sigue siendo apenas una aspiración, y lo que es más grave, es ya una deuda que llena de pesada incertidumbre, desconfianza y desazón.

Sin embargo, la actual movilización social, amplia y generalizada, en la que cuentan

los movimientos juveniles, estudiantiles y profesoriales junto con las declaraciones de académicos y universidades, es un llamado fresco, honesto y quizá hasta turbador, por parte de millones de personas comprometidas en la construcción desde las propias bases, de ese Estado incluyente y justo, con su educación como derecho, que desde hace tantos años se ha requerido.

Cerrando esta pandemia, y luego de ver el estado de cosas y las movilizaciones ciudadanas, no se puede volver a la misma escuela y a la misma forma de comprender el derecho a la educación. Es un imperativo ético y político hacer todo por cambiar el rumbo de la vida en Colombia hacia un modelo equitativo, de dignidad, de productividad y de libertad.



# 1 Estado de la cuestión

Los resultados de la educación se hacen evidentes en la vida de las personas, en sus subjetividades, actividades y condiciones particulares, como también en las culturas, dinámicas y posibilidades de las familias y poblaciones. Aunque ha sido tradición reducir el análisis de las políticas para la educación a estadísticas de cobertura, aparatos escolares y resultados de pruebas, para hacerlo de manera más integral vale resignificar los más comunes referentes que hoy se emplean al hablar del *derecho a la educación*, esto básicamente a partir de un nuevo discurso instalado en Colombia desde la Constitución del 91<sup>5</sup>, y en el actual milenio gracias a

5. Antes del 91, las consignas de la FECODE se plantearon en términos de «defensa de la educación pública» y de los derechos de los docentes del sector estatal, sin que se mencionara la noción de *derecho a la educación*, como tampoco lo hicieron los gobiernos de la época.

algunos documentos basados en las observaciones que en su momento hizo la relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski<sup>6</sup>.

La Constitución colombiana se hizo referente por la noción de Estado social de derecho y por varios de sus artículos, especialmente el 67, donde se especifica expresamente que «*la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social*» y que es para «*el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura*».

Desde allí, y de la idea primaria de considerar suficiente disponer aulas, profesores, planes de estudio, servicios públicos

6. (Defensoría del Pueblo. Colombia). (2004). Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la luz del Derecho a la Educación. Bogotá.

y mobiliario para atender la demanda en escuelas, colegios y universidades, se ha ido avanzando a ver de conjunto, integrados, esos y otros aspectos, que generalmente se asocian en las 4 A, a manera de sistema de obligaciones del Estado, propuesto por Tomasevski, como componentes de «asequibilidad», «accesibilidad», «aceptabilidad», y «adaptabilidad», en Colombia asumidos como disponibilidad, acceso, calidad y permanencia. En pocas palabras: disponer cupos y docentes; facilitar el acceso al aparato escolar superando barreras con gratuidad, subsidios, transporte y otros apoyos para asistir; alcanzar unos resultados académicos de calidad y relevancia para los estudiantes, que por lo general se cree que son los medibles con pruebas, y; lograr la retención de todos los estudiantes con acciones de inclusión y eliminación de discriminaciones que amenacen su permanencia y adaptación al ámbito escolar.

Para valorar en qué medida se concreta el derecho, además es importante tener en cuenta la observación, también hecha por Tomasevski, de asumir que el derecho contempla la dimensión legal referida al *derecho a la educación*, que es exigible fundamentalmente al Estado con la corresponsabilidad de familias y sociedad en la disponibilidad y el acceso; la dimensión de *realización de los derechos humanos en la educación* ofrecida en la escuela, fundamentalmente res-

ponsabilidad de las instituciones educativas situadas en el territorio, y en cuanto a calidad y adaptación a los estudiantes, contando con lo dispuesto por el Estado, y; la dimensión de *derechos por (desde) la educación*, vista su importancia para la realización de todos los derechos y libertades, que como se ha dicho arriba, implica desarrollarla como base formativa y vocacional para la concreción de muchos otros derechos (salud, trabajo, participación, productividad, etc).

Hoy se puede recoger lo anterior en la noción de *pertinencia*, tanto de la oferta del sistema educativo, que tiene que ser suficiente, articulado, oportuno, abierto al mundo y adaptado cabalmente a las necesidades de familias y comunidades, como de la propuesta educativa con planes de estudio, proyectos y prácticas pedagógicas con actualización permanente y un profundo compromiso por considerar la dignidad, la diversidad, los proyectos y sentidos de vida y los derechos de las personas en procesos de positiva transformación.

Con esto, es necesario examinar cómo se ha dado y qué se ha obtenido en materia de escolaridad en cada persona, eso para identificar las tendencias de lo que se ha conseguido, y a partir de allí, si es del caso, repensar lo que se hace y proyectar colectivamente lo que se debe hacer.

## 11 Colombia tiene legislación y compromisos

Colombia tiene referentes constitucionales, marcos legales y aparatos institucionales por niveles y formas de ofrecimiento de educación con soporte principal en las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994; la primera sobre la educación superior y la segunda sobre educación preescolar desde los 3 años, básica con primaria y secundaria, media, y para el trabajo y desarrollo humano, antes llamada educación no formal.

Presentando cruces de competencia con estas, están las leyes y funciones propias del SENA<sup>7</sup> y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF como instituciones públicas autónomas y descentralizadas; el primero con ofertas de formación, certificación laboral y títulos técnicos y tecnológicos profesionales, para quienes hayan aprobado educación básica secundaria y educación media, y el

7. Como «Servicio Nacional de Aprendizaje», el SENA, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tiene como misión encargarse de ofrecer y ejecutar «la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país» (Ley 119 de 1994), presentándose una franca colisión de competencias con las universidades por el ofrecimiento de la formación profesional (Ley 30/92) que indica su misión, y de otra parte, con el Ministerio de Educación por la oferta de programas de Educación para el trabajo y el Desarrollo Humano -no profesionales- que son del ámbito del MEN y las secretarías de educación certificadas (Ley 115/94).

segundo con la responsabilidad de la garantía de los derechos en la infancia y la adolescencia, que incluye ser cabeza respecto del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) sobre protección de derechos a los menores de 18 años, y operativamente, como coordinador de la política de Estado de «Desarrollo Integral de Primera Infancia de Cero a Siempre» (Art. 19 / Ley 1804 de 2016) que tiene en el Ministerio de Educación la responsabilidad de ofrecer la «educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia» que va de 0 a 6 años (Art. 13 / Ley 1804 de 2016).

Con esta nueva ley, para el Ministerio de Educación se ha subrayado su responsabilidad respecto del componente propiamente educativo y pedagógico durante la primera infancia, algo que, en la práctica, ha desatendido en alta proporción desde la formulación de la ley 115 en 1994, afirmación para lo que bastará ver sus mismas cifras de cobertura en infantes de 3 y 4 años de edad y los planes de desarrollo e institucionales con sus correspondientes presupuestos, que por lo general contemplan la atención educativa apenas desde el grado de transición (niños de 5 años).

Urge observar que el Ministerio de Educación, por ley responsable de tramitar la financiación del servicio educativo, que por política fiscal es con cargo a la

Nación<sup>8</sup>, limita esa inversión a quienes acogen su oferta expresa de institución educativa, entren y se mantengan dentro: gira recursos por persona matriculada asistente, no por las necesidades de todos los titulares del derecho, estén o no dentro del aparato escolar; se hace para mantener la atención del servicio a quienes puedan acceder y se sostengan allí, casi nada para quienes no llegan o son desertores, sea cual sea la razón y circunstancia. El principio constitucional no indica que la inversión deba ser exclusivamente para quienes estén dentro de la estructura educativa y *hagan méritos* para ello.

Para dirigir la educación, la Nación se apoya en unas entidades territoriales (ET) certificadas para administrar autónomamente el servicio escolar: son los 32 departamentos, los 5 distritos y 59 ciudades grandes o intermedias (desde aproximadamente 100.000 habitantes), que hoy suman 96 ET en todo el país. Esta administración

8. Se trata del llamado Sistema General de Participaciones SGP, de donde se transfieren los recursos públicos para educación (58.5%), salud (24,5%), agua potable y saneamiento ambiental (17%) en las entidades territoriales. Adicional a este, existe la posibilidad de gestionar recursos nacionales provenientes del Sistema General de Regalías SGR mediante proyectos de inversión de las entidades territoriales. En promedio, el 90% de lo que se invierte en educación en los territorios proviene del SGP, presentándose muchos casos en los que es la única fuente, dadas la escasa voluntad de gobernantes por cogestionar, aunada a la pobreza económica de la mayoría de municipios y departamentos.

**Para dirigir la educación, la Nación se apoya en unas entidades territoriales (ET) certificadas para administrar autónomamente el servicio escolar: son los 32 departamentos, los 5 distritos y 59 ciudades grandes o intermedias (desde aproximadamente 100.000 habitantes), que hoy suman 96 ET en todo el país.**

descentralizada las convierte en nominadoras y pagadoras de docentes y administrativos, ascensos y manejo de personal y los recursos básicos por algunas acciones de alimentación escolar, formación docente y otras gestiones, que en la mayoría de los casos deben obedecer a patrones nacionales exigidos. Los municipios no certificados (1.059) reciben de manera directa una inversión para mejoramiento de la calidad, pero es tan pequeña que, con muy pocas excepciones, se abstienen de crear acciones autónomas, más cuando no disponen de recursos propios, y en la mayoría de los casos ni tienen secretaría de educación como tal.

Es una autonomía absolutamente relativa y precaria porque la

Nación gira recursos para pagar la nómina ya vinculada en el sector estatal y exige el cumplimiento total de sus lineamientos tanto en la cobertura y atención operativa, como en lo pedagógico. En materia de cobertura, esto lleva a que no se hagan esfuerzos serios por ampliar la oferta con maestros propios e instalaciones y dotación a preescolar de 3 y 4 años, a jóvenes y adultos con programas de alfabetización, básica y media nocturna, y mucho menos para educación en oficios (para el trabajo y el desarrollo humano). Tampoco se destinan recursos para reintegrar, así sea en extraedad, a quienes van saliendo del aparato escolar antes de completar al menos la educación media.

Mirada particular merece también la oferta educativa en zonas rurales distantes o dispersas, en lo que tiene que ver con las condiciones de trabajo,

conectividad, transporte y vivienda de sus docentes, además de las dificultades y riesgos de sus estudiantes para llegar cada día a la escuela. Las autoridades creen que una bonificación del 15% del salario a los docentes de las zonas más apartadas es suficiente para subsanar serios problemas en su desplazamiento por trochas y caminos, en muchas regiones amenazados -y hasta sometidos- por delincuencia paramilitar e insurgencia, lo mismo que para su hospedaje y alimentación, esto agravado por la casi nula conectividad y la negativa afectación en lo emocional y en la sensación de inseguridad que genera el vivir y trabajar sin la compañía de colegas o familiares en los casos de escuelas de un solo docente: *ningún servidor público está tan solo como una o un docente en una vereda apartada de este país tan rural*. Desde su lugar se mira con cierta melancolía lo que se ofrece a las fuerzas armadas en las zonas apartadas: cuarteles como hospedaje, con alimentación y espacios de socialización; motos y caballos con sus suministros y manutención; equipos especializados de comunicación y de trabajo; uniformes y botas de primera calidad. Ya se quisiera una guerra declarada, pero contra la ignorancia y el abandono, en los campos más distantes.

Si no se gira para cubrir con lo básico de la asistencia al servicio público, menos se destina para que se puedan configurar proyectos pedagógicos pertinen-

tes y autónomos por las poblaciones y los territorios, complementándose así una profunda dependencia a las pautas centralistas de los grupos de poder, que reclaman instrucción por competencias comprobadas mediante pruebas de estándares internacionales para asimilarse a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, y eso manteniéndose muy lejos de la inversión real que ellos hacen en sus nuevas generaciones, casi toda en educación estatal, sin descontar las ya superiores condiciones de vida y riqueza cultural que tienen sus familias<sup>9</sup>.

9. (OCDE). (2016). Revisión de políticas nacionales de Educación en Colombia. Según el estudio 2015 de la OCDE sobre la educación en Colombia, la inversión anual general (estatal y privada) por estudiante de preescolar en el país perteneciente a esa organización que más invirtió en ese año fue de 25.074 dólares; el promedio de todos los países OCDE fue de 7.428; y el de Colombia, de 3.421 dólares (menos de la mitad del promedio OCDE). Por estudiante de primaria, el país que más invirtió en ese periodo destinó 23.871 dólares; el promedio de todos los países OCDE fue de 8.296; y Colombia invirtió 2.041 (una cuarta parte del promedio OCDE). Por estudiante de educación superior, el país que más invirtió en el año de referencia destinó 26.021 dólares; el promedio de todos los países OCDE fue de 13.958; y Colombia, 6.882 dólares (menos de la mitad del promedio OCDE). (Datos 2011)

Según el mismo informe de 2015, la inversión hecha en financiación corresponde, en el país OCDE con mayor promedio de participación estatal, al 97.6% por el Estado y al 2.4% por los privados; el promedio de los países de la OCDE al 83.9% estatal y 16.1% privada; y en Colombia, al 65.1% estatal y 34.9% privada. La educación en el mundo OCDE ha sido fundamentalmente estatal, y eso no ha cambiado significativamente en la última década; Colombia está lejos de ese criterio. (Datos 2011)



Es hora de decir qué es lo que no ha funcionado, y por qué, para no seguir cayendo en lo mismo. El Estado, que lleva décadas sin abrir nuevas instituciones educativas en las regiones y sin intentar, confiando genuinamente en sus maestros, académicos, instituciones y comunidades, algún salto de desafío hacia la pertinencia y la universalización, ha terminado dejando que el juego del libre mercado llene los vacíos con instituciones privadas con costos para los estudiantes, y hasta sosteniendo que lo hagan sin ser garantes de la calidad básica.

Para preescolar, salvo los anuncios de Cero a Siempre, se carece de presupuestos en las Secretarías de Educación y se conforma con instituciones para infantes, muchas de ellas cuestionadas por no llenar los requisitos de funcionamiento operativo; menos los hay con destino a educación para el trabajo y desarrollo humano a la cual cada día se presta menos supervisión y vigilancia y, con esa lógica, ningún esfuerzo por crear instituciones propias. Para este tipo de educación se dejan todas las posibilidades en el SENA, que también se apoya en instituciones de iniciativa privada, en algunos casos sin acreditaciones o con condiciones muy limitadas, para ampliar su oferta, imponiéndoles pagos precarios con los que se eternizan bajos niveles de calidad, tecnología y logística. En 2019, el SENA celebró convenios con instituciones privadas para atender 26.762 aprendices.

La libertad de empresa en educación tampoco ha sido suficiente, ni en pertinencia ni en cupos, para suplir las demandas de cumplimiento del derecho precisamente en quienes más lo requieren: los más pequeños, los que no llegan, los que tienen que trabajar de día para estudiar de noche, y los que tienen mayores dificultades para aprender y promoverse, y se van quedando. Del Estado garantista que habla la Constitución, hay poco; se hace menos, o nada, por quienes más lo necesitan.

Para complementar la mirada a la dimensión del derecho, según la legislación colombiana, la educación debe ser el resultado de un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes (ley 115/94) y, en concordancia con esta, «La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional» (ley 30/92).

Estos compromisos legales son responsabilidad del Ministerio de Educación, que tiene los viceministerios correspondientes de Educación preescolar, básica y media, y el de Educación Superior, que si se articularan

y fueran más allá de la inspección y vigilancia en el caso del segundo, conseguirían que todos los niños tuvieran completa su educación inicial y básica, y cuando terminaran la media, ya como bachilleres tuvieran un tránsito prácticamente automático hacia la educación superior, como ocurre en países vecinos como Argentina y Chile (superior al 90%), a lo que se tiene en promedio en países de la OCDE (74.3%)<sup>10</sup>, y como lo logró Colombia desde hace unas décadas enlazando la primaria con la secundaria. Se calcula que actualmente, la mitad de los jóvenes colombianos accede a la educación superior (52%), y de ellos la mitad paga en instituciones privadas (49%)<sup>11</sup>.

Visto el panorama en el cual se aspira a que el derecho a la educación se comprenda como origen y base de otros derechos, que no se limita a estudiar en una institución escolar, vale considerar que el sistema de conjunto tiene el desafío de, desde sus proyectos educativos, interpretar e incidir sobre las problemáticas sociales en el país. Algunos aspectos a

10. Redacción de periódico El Tiempo. (2021). 7 de cada 10 jóvenes que entran a la universidad son de estratos 1 y 2. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/7-de-cada-10-jovenes-que-entran-a-la-universidad-son-de-estratos-1-y-2-592674>. Junio 2021.

11. SNIES del Ministerio de Educación MEN (2020). Información nacional 2010-2019. Educación Superior. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/>. Junio 2021.

abordar pueden estar en los siguientes datos:

De acuerdo con el Censo del DANE de 2018, y siguiendo la clasificación territorial propuesta por la Misión para la Transformación del campo, el país en espacio geográfico es 85% rural, territorio que es habitado por el 24.2% de la población colombiana (11.968.822 personas), siendo el 48.13% mujeres y el 51.87% hombres.

Otro aspecto es el necesario reconocimiento a las múltiples variables culturales y demográficas tanto internas como las presentes de manera particular en zonas de frontera, esto en relación de un fenómeno de obligatoria consideración como lo es la inmigración venezolana: se estima que a diciembre de 2020 habitaban en el país 1'729.537 de venezolanos y venezolanas, según cifras de Migración Colombia, los cuales le generan retos no solo al mercado de trabajo sino a la capacidad de admisión escolar.

Así mismo, el Censo mostró que el 7.2% de la población colombiana tiene alguna discapacidad; siendo en orden de importancia: motricidad, visual, mental, entre otras, aspecto que también se constituye en un reto para la educación inclusiva en el país.

La crisis sistémica que se agudizó con la pandemia del Covid-19, también dejó en evidencia las amplias brechas estructurales que existen no

solo en la economía sino en la sociedad, las huellas de un modelo de desarrollo inequitativo que ha dejado una desigualdad de ingresos, medida a través del índice de Gini del 0.537, para el cierre de 2020 de acuerdo con el DANE. Esto va de la mano, entonces, de unos niveles de pobreza monetaria del 42.5%. Esta cifra, que representa un deterioro frente a lo visto años atrás, es el reflejo de un mercado laboral que no solo ha perdido puestos de trabajo, cerrando el año con una tasa de desempleo total nacional del 13.4%, con fenómenos complejos como el aumento de la población inactiva, básicamente de jóvenes y mujeres. Así, la informalidad en Colombia, medida por el DANE, que se hace en empresas de menos de 5 trabajadores, se mantiene cercana al 48%, mientras que la población que cotiza a la seguridad social no pasa del 30% y los propios estudios del Ministerio del Trabajo y de la OIT muestran que la probabilidad de pensionarse es solo para el 25% de la población, que cotiza fundamentalmente por un salario mínimo. Esto muestra la gran bomba social pensional y las proyecciones a mantener los círculos viciosos de las pobreza, en especial ante la alta probabilidad de una vejez pobre y en la indigencia y el resto de la población con trabajos precarios.

Con esto, la crisis por el Covid-19 ha dejado también una secuela de hambre y desnutrición que seguro va a impactar a niños, niñas, adolescentes y

jóvenes en los años venideros. Así 2.4 millones de hogares, de acuerdo con la Encuesta el Pulso Social del DANE, empezaron el año 2021 consumiendo apenas dos comidas al día, situación que a lo largo del año se ha ido agravando.

... el Censo mostró que el 7.2% de la población colombiana tiene alguna discapacidad; siendo en orden de importancia: motricidad, visual, mental, entre otras...

Ahora bien, cuando se piensa en la educación y en el goce efectivo de derechos, esta pandemia también mostró las enormes brechas en conectividad, acceso a alimentación, y disponibilidad de servicios educativos cerca de los lugares de vivienda, en particular para las zonas rurales.

En las grandes ciudades, como en Bogotá, Cali, Medellín Bucaramanga o Barranquilla, se han dado avances interesantes de cobertura escolar y garantía nutricional, pero esto no ha sido relacionado con aspectos como vacunación, salud, acondicionamiento físico, entre otras. Los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes no están atados a la escuela, y este sí que debería ser un camino que garantice una educación pertinente y la canasta básica para estos grupos etarios.

## 1.2 Hay coberturas de prestación del servicio público de la educación

Según el boletín técnico de educación formal 2020 del Departamento Nacional de Estadísticas DANE<sup>12</sup>, en 53.484 sedes educativas y con 448.866

docentes, «Para el año 2020, la matrícula nacional fue de 9.882.843 alumnos, inferior en 1,5% respecto a la matrícula de 2019 (153.597 alumnos menos)» en los niveles de preescolar -desde 3 años de edad-, básica primaria, básica secundaria, media y por ciclos (de adultos).

Los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes no están atados a la escuela, y este sí que debería ser un camino que garantice una educación pertinente y la canasta básica para estos grupos etarios.

Por oferta:

Matrícula	Oferente	Estudiantes	Porcentaje	Docentes	Promedio Estud/docente
9.882.843	Oficial	8.018.501	81.1%	320.423	25
	No oficial	1.864.342	18.9%	128.443	14.5

Fuente: elaboración propia a partir de DANE. Boletín técnico Educación formal 2020

Por zona:

9.882.843	Urbana	76.4%	7.548.685 estudiantes
	Rural	23.6%	2.334.158 estudiantes

Fuente: elaboración propia a partir de DANE. Boletín técnico Educación formal 2020

Por nivel y modalidad:

Nivel	Estudiantes	Modalidad escolarizados	Por ciclos (jóvenes y adultos)	Modelos flexibles
Preescolar	928.947	922.945	536.059	742.639
Primaria	4.169.781	3.587.025		
Secundaria	3.439.531	3.017.236		
Media	1.344.584	1.076.939		

Fuente: elaboración propia a partir de DANE. Boletín técnico Educación formal 2020

12. DANE. Boletín técnico Educación formal 2020. (2021). Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol\\_EDUC\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_20.pdf). julio 2021

## Cobertura en preescolar

El mismo documento informa que para 2020, respecto del año anterior, hubo decrecimiento del 30.8% en la matrícula de pre-jardín, 14.1% en jardín y 1.8% en transición, mientras las de 1° y 2° de primaria crecieron 20%. El boletín correspondiente al año 2021 dará información para leer los efectos de la pandemia en el acceso al preescolar desde los 3 años, destacándose desde ya que entre 2019 y 2020 el decrecimiento es dramático en pre-jardín. Matrículas masivas se determinan según los dos calendarios escolares que hay en Colombia: la mayoría empezando en enero y otra porción, con algunos colegios privados, empezando en septiembre.

Sobre la cobertura en el nivel de preescolar, al cruzar las proyecciones de población del DANE para 2020 y la matrícula de niños de 3, 4 y 5 años escolarizados reportada en el boletín sobre educación 2020 de esa misma entidad, se pueden hacer las siguientes observaciones:

Según estas cifras, redondeando de manera optimista, se puede estimar que, tomando como base el año 2020 y de continuar el actual estado de cosas, de cada 10 niños de 3 a 5 años de edad, a 1 se le quedarán debiendo los 3 grados de preescolar (236.606 niños), a 7 se le deberá pre-jardín y jardín (1.635.247 niños), a 1 el grado de jardín (236.606 niños) y solo a 1 de 10 se le garantizarán los 3 grados (236.606 niños). Colombia sólo cumple cabalmente con la educación preescolar completa de, aproximadamente, apenas el 10% de sus niños y niñas.

Como contraargumento se dirá que para los niños de 3 y 4 años están los programas del ICBF, «De Cero a Siempre» y otros de entidades territoriales, y que las cifras de cobertura en esas edades son más altas, puesto que por lo general se tienen lineamientos para llevar la transición del hogar hacia la escuela formal. Sin embargo, esa explicación no es admisible: la educación propiamente considerada en la noción legal del derecho

es la que es responsabilidad del MEN y se ofrece en las instituciones escolares especializadas para ello.

Los datos de atención, o de desatención, son más alarmantes en los casos de menores de familias de zonas rurales dispersas y de caseríos y poblados pequeños, que geográficamente son un alto porcentaje de Colombia. Allí difícilmente les llega una atención básica y permanente del Estado, y para nada, la oferta de jardines infantiles privados.

El sector privado atiende algo más del 25% de la matrícula de transición, y no está en las poblaciones más pequeñas y rurales, en las que el componente educativo para los niños del campo tiene únicamente la intervención de padres y hermanos, que precisamente son quienes tienen menores niveles de formación.

Para menores de 5 años no hay aparato escolar, eso a pesar de que está establecido el nivel de

Años edad	Grado esperado	Población total proyección DANE	Matriculados según boletín DANE	Porcentaje cobertura
3	Prejardín	789.438	72.912	9.2%
4	Jardín	788.777	140.288	17.8%
5	Transición	787.853	709.745	90.0%
Media	1.344.584	1.076.939		
		2.366.068	922.945	39%

Fuente: elaboración propia a partir de DANE. Boletín técnico Educación formal 2020, y DANE. Proyecciones de población a nivel nacional. Periodo 2018 - 2070.

preescolar desde los 3 años. Hay pocos casos excepcionales: el país está en deuda, desde la ley 115 de 1994, de iniciar esa cobertura como política nacional sostenida. Bogotá acaba de aprobar abrir para 3 y 4 años, pero con colegios propios, lo que no podrán ni querrán hacer los demás municipios porque no tienen con qué, porque nunca se han preocupado por eso, y porque eso le corresponde a la Nación a través del Sistema General de Participaciones SGP. Para el caso considerando que esta educación tiene sus características particulares y tiene que ser con una atención más integral: infraestructura y dotación especial, horarios de

guardería, alimentación, salud, docentes especializados en infancia y profesionales de apoyo que hoy no tienen los colegios.

En casi 30 años de la ley 115 no ha habido, por parte de las entidades certificadas, ninguna reclamación seria e institucional en ese sentido, casi siempre tomando como pretexto el artículo 17 de esa ley, que dice que es obligatorio solo uno de esos tres grados, el de transición, que debió cubrirse totalmente en 1999 (¡22 años y no se completa!), y a partir de allí abrir los otros una vez se fuera alcanzando el 80% de cobertura, lo que no ha sido objeto de interés por el Ministerio y las

entidades territoriales certificadas (que manejan autónomamente su educación).

En la práctica ha habido un «acuerdo tácito» entre los gobernantes de no comprometerse en esa apertura grado a grado, creciendo día a día esa deuda social del Estado. El reto actual es de aproximadamente 1.5 millones más de cupos, que si no se enfrenta, cada día será mayor.

En 2020 la inversión estatal total de PIB en educación fue de 4.4% (\$44.1 billones). Se estima que la inversión privada histórica promedio equivale aproximadamente a la mitad de la estatal<sup>13</sup>.

### Cobertura en educación básica:

Edad	Universo 2020 (DANE)	Grado ideal	Matrícula por grado (DANE. Boletín 2020)	Sobre matrícula 2018 (MEN. Martínez, J.C.) (Para estimativo de proyección)		
				Adelantados 1 o más años	Ideal	Atrasados 1 o más años
6 años	787.209	1°	863.144	18%	59%	<b>23%</b>
7 años	786.895	2°	833.956	16%	54%	<b>30%</b>
8 años	786.932	3°	825.617	15%	53%	<b>32%</b>
9 años	787.680	4°	817.277	15%	51%	<b>34%</b>
10 años	789.058	5°	821.447	15%	49%	<b>36%</b>
11 años	791.143	6°	990.585	12%	44%	<b>44%</b>
12 años	794.109	7°	901.157	10%	45%	<b>45%</b>
13 años	798.169	8°	825.487	10%	45%	<b>45%</b>
14 años	803.352	9°	722.302	11%	45%	<b>44%</b>
	7.124.547		7.600.972			

Fuente: elaboración propia a partir de proyección poblacional por el DANE, el boletín técnico DANE 2020 sobre educación formal y el documento MEN: Comportamiento matrícula Colombia 2018, J.C. Martínez.

13. OCDE. <https://data.oecd.org/education/private-spending-on-education.htm>. Tomado agosto 9 de 2021

## Cobertura en educación media:

Edad	Universo 2020 (DANE)	Grado ideal	Matrícula por grado (DANE. Boletín 2020)	Sobre matrícula 2018 (MEN. Martínez, J.C.) (Para estimativo de proyección)		
				Adelantados 1 o más años	Ideal	Atrasados 1 o más años
15 años	810.022	10°	579.393	12%	45%	43%
16 años	817.868	11°	486.776	13%	47%	40%
	1.627.890		1.066.169			

Fuente: elaboración propia a partir de proyección poblacional por el DANE, el boletín técnico DANE 2020 sobre educación formal y el documento MEN: Comportamiento matrícula Colombia 2018, J.C. Martínez.

Según OCDE, en 2017 el 5,3% de la matrícula pagada por el Estado en preescolar, primaria y secundaria (incluyendo la media), fue atendida por instituciones de iniciativa privada mediante la figura de convenios.<sup>14</sup>

### Cobertura en educación postsecundaria, terciaria y superior:

Para 2019 se tuvieron 4.228.704 colombianos con edades entre los 17 y los 21 años, de los cuales el 52,23% (2.208.613) estaba cursando algún tipo de educación terciaria, sea superior universitaria o técnica profesional<sup>15</sup>. Según la proyección del DANE, para 2020 fueron 4.226.964 personas en ese rango de edad, distribuidas así:

Edad	Universo según DANE
17 años	826.690
18 años	836.194
19 años	845.782
20 años	855.129
21 años	863.169
	4.226.964

Esta población estaba repartida entre no estudiantes, estudiantes en secundaria o media con rezago respecto de la escolaridad ideal, estudiantes de educación superior y beneficiarios de educación para el trabajo y desarrollo humano y cursos complementarios de corta duración.

### El caso de jóvenes y adultos

En la educación media, que todavía no logra serlo porque se ha quedado, en muchas instituciones, en una continuidad a la secundaria sin convertirse en esa bisagra práctica y dirigida

para la conexión con la educación superior y el mundo del trabajo, se hacen visibles los tropiezos que sufren muchos estudiantes para una promoción graduada año a año en su trayectoria desde la primaria y pasando por la secundaria.

La línea de base para este nivel en el plan del MEN 2018-2022 está en el 42,7% de tasa de cobertura neta y se aspira a subirla al 50% en el periodo<sup>16</sup>, lo que indica que, actualmente, menos de la mitad de los jóvenes que por edad debieran estar en ese nivel lo están cursando, y lo hacen junto con jóvenes en extraedad por antes haber «perdido» o aplazado uno o varios grados.

14. OCDE (2018). Revisión de recursos escolares en Colombia

15. MEN-SNIES. Corte de agosto 2020.

16. MEN (2018) Presentación a secretarios de educación. Nov. 2018. Retos y Apuestas desde la educación inicial hasta la educación media. PDF. Publicado en [www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co)

Con unos y otros se obtiene una tasa bruta de 80% de cobertura en educación media en 2017<sup>17</sup>, siendo superior al 100% en básica primaria y en básica secundaria, que van sumando rezagados dentro del aparato escolar, como también reduciendo matrícula año a año, particularmente desde el sexto grado. Examinada la matrícula 2018, se encontró que la trayectoria educativa completa hasta el grado 9° (fin de educación básica) la obtiene el 90% de los estudiantes matriculados en instituciones urbanas, mientras que apenas el 50% la alcanzan los de las rurales, y hasta terminar la media (en grado 11°), la logra el 71% de los urbanos y el 34% de los rurales<sup>18</sup>. De quienes entran en el sistema, que no son todos, sólo 1 de cada 3 estudiantes rurales se gradúa de bachiller, y 1 de cada 2 apenas completa su educación básica. De quienes estudian en zona urbana, que tampoco son todos quienes debieran, se podría decir, siendo benévolos, que 3 de cada 4 estudiantes completan el bachillerato.

Aunque los niveles de reprobación y deserción se han ido bajando, secundaria muestra una tasa de reprobación del 11.2%, que tiene que alarmar, porque

17. SIMAT del MEN (2021). Tasa de cobertura bruta nacional. Recuperado de <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/tasa-de-cobertura-bruta1>. Julio 2021

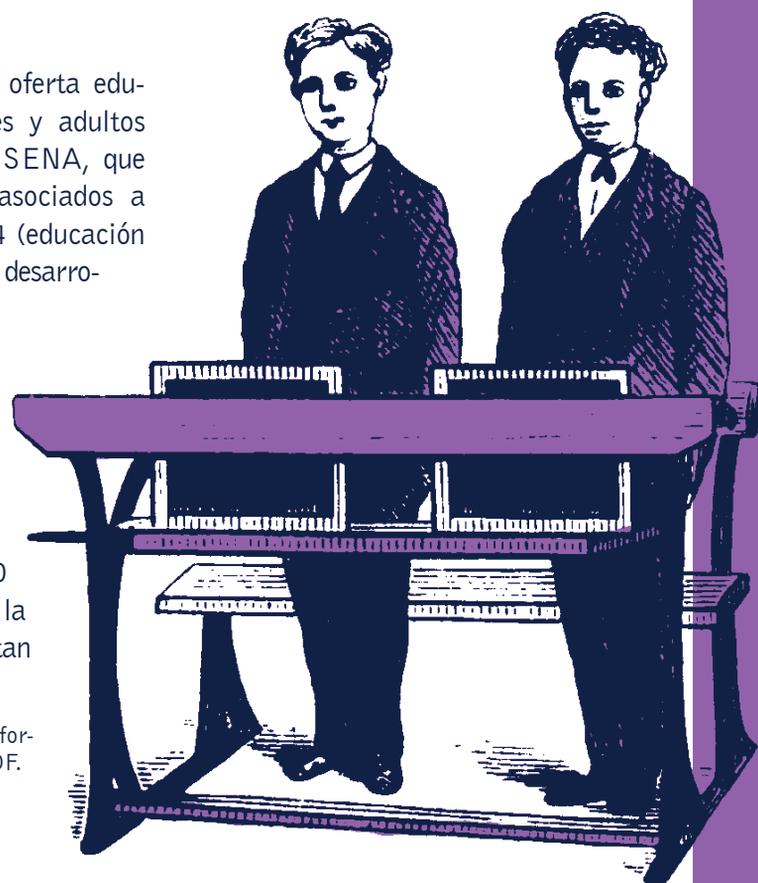
18. MEN (2018) Comportamiento matrícula Colombia 2018. Documento en Power Point de J.C. Martínez. Circulación restringida.

una parte de esos jóvenes «repite» el año y acumulan extraedad, pero otra sale del sistema y se convierten muy pronto en muchachos «nini», que ni estudian ni trabajan. Hay fenómeno de instituciones, incluyendo estatales, en las que para mantener altos resultados en pruebas e índices «sintéticos de calidad» y con ellas sostener reconocimientos y prestigio, con niveles de reprobación y exclusión altos se especializan en filtrar los estudiantes menos rendidores académicamente. La tendencia exitista que alimentan las pruebas externas a las instituciones mantiene unas lógicas a revisar en el aparato escolar. La tasa de reprobación total de preescolar a media fue de 6.8% por año, y la de deserción de 3,2% en 2019. Prácticamente, de 2 estudiantes que reprueban «el año», 1 repite el grado y el otro deja de estudiar.

En el rango de la oferta educativa para jóvenes y adultos entra la labor del SENA, que cubre programas asociados a la ley 115 de 1994 (educación para el trabajo y el desarrollo humano) y a la ley 30 de 1992 (de educación superior). El informe de gestión de esa entidad de 2019<sup>19</sup> (se descarta el de 2020 por cuanto, por la pandemia, se afectan

19. SENA, (2020). Informe de gestión 2019. PDF.

negativamente las tendencias), indica que se tuvieron 446.108 estudiantes en técnicos profesionales y tecnológicos, de los cuales obtuvieron títulos profesionales 109.064 con 2 o 3 años de formación; 854.349 en técnicos laborales, de 1 año, de los cuales recibieron certificación de aptitud laboral 262.665; y en cursos cortos complementarios, 5.898.166 personas (El informe no precisa si algunas personas tomaron dos o más cursos cortos, lo que cambiaría la interpretación de esta cifra). La edad mínima para ser aprendiz del SENA son 14 años en algunos programas mediante cursos complementarios; para técnicos laborales con la básica certificada (9° grado), que supone 15 años; para técnicos profesionales y tecnologías se requiere el título de bachiller sin importar la edad.



En articulación con instituciones educativas de media para acceso a la educación superior, el SENA apoyó en 2019 a 414.395 estudiantes (aproximadamente el 40% de estudiantes de media), siendo ésta una de las acciones más exitosas de enlace entre la educación secundaria y la terciaria. Al recibir el grado de bachiller se recibe simultáneamente el de técnico profesional, y con ellos, abierto el camino a continuar la profesionalización.

Independiente del SENA, el Sistema de información de la Educación para el trabajo y el desarrollo humano<sup>20</sup> reportó en diciembre de 2020 que existían 3.980 instituciones de ese nivel, casi todas de iniciativa privada, de las cuales 398 (exactamente el 10%) contaban con certificados de calidad vigentes. En ellas pagaron matrícula e ingresaron 586.913 personas y al finalizar fueron expedidos certificados a 173.018 de ellas, presentándose aquí el más alto nivel de deserción del sistema escolar: más del 70% en un solo año. Aquí llegan, y pagando, quienes tienen menos recursos y quizá menor nivel académico, y precisamente son quienes más rápido pierden esa inversión. En este escenario no hay presencia del Estado como oferente, y su papel de inspección y vigilancia se

20. SIET del MEN (2021). Resumen Datos Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Recuperado de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55322.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55322.html?_noredirect=1). Julio 2021

**...en el plan de desarrollo del Ministerio de Educación, periodo 2018-2022, se indica en 5.2% la tasa de analfabetismo en Colombia (estimado en mayores de 15 años), lo que se mantiene como desafío desde hace varios años en los que la reducción ha sido lenta.**

limita, en la mayoría de los casos, a expedir licencias de funcionamiento y verificar algunas condiciones. La oferta de estas instituciones, por lógicas del mercado, se concentra en Bogotá y en las ciudades grandes, y algunas en ciudades intermedias. En los municipios pequeños no se tiene esta opción, tanto que en los departamentos de Guainía y Vaupés no hay ninguna, en San Andrés hay 2 y en Providencia también 2.

Esta educación, complemento en oficios y técnicas para tanta población acumulada que ha ido quedando fuera del sistema educativo desde la secundaria hace varios años, sufre también, como el preescolar, de una muy significativa desatención por parte del Estado. Como se ha dicho, el derecho a la educación no se limita a garantizar escuela formal a niños y jóvenes en edad escolar; es más que eso y más que solo para estos.

Atención especial requieren también las personas que por su edad, género, ubicación geográfica, económica y cultural van quedando cada día más marginados por analfabetismo y muy escasos o nulos conocimientos y manejo en tecnología e informática, finanzas, contabilidad, derecho y trámites. Son personas que en la práctica resultan cada vez más segregadas y que optan por no recurrir a sistemas de salud, de trámites públicos, bancarios, comerciales y masivos de transporte que requieren conocimientos básicos de sistemas, de comprensión lectora, matemáticas, economía, legislación, política y estructura del Estado, entre otros.

De otra parte, es necesario subrayar que en el plan de desarrollo del Ministerio de Educación, periodo 2018-2022, se indica en 5.2% la tasa de analfabetismo en Colombia (estimado en mayores de 15 años), lo que se mantiene como desafío desde hace varios años en los que la reducción ha sido lenta. Estos niveles evidencian las desigualdades entre regiones y entre zonas rurales y urbanas. Bogotá, por ejemplo, bordea el 2% de analfabetismo, y los departamentos Cundinamarca, Santander, Atlántico y Valle muestran niveles aceptables, pero en La Guajira, Chocó, Vichada, Sucre y Córdoba las tasas superan el 10%<sup>21</sup>.

21. DANE, Censo 2018.

## Jóvenes y educación superior

Con la autonomía universitaria se pretende garantizar el derecho a la educación, en su concepción amplia como derecho de toda persona, no solo de niños y adolescentes, al resto de la población. Tomando como universo de entrada el rango de los 17 a los 21 años, que de acuerdo con las proyecciones DANE para 2019 sumó 4.228.704 personas, 2.208.613 cursaban estudios superiores, equivalente al 52.3% de ese universo, tasa decreciente porque en 2018 fue de 53.97% y en 2017, 54.49%. La matrícula en educación superior (pregrados y posgrados), con estudiantes de 17 a 21 años más 187.637 mayores de esa edad, sumó en 2019, 2.396.250 personas, repartíendose 1.218.130 en universidades estatales (50.8%) y 1.178.120 en universidades privadas (49.2%).

Estudia la mitad de los jóvenes que tienen ese derecho, de ellos la mitad paga universidad privada, con lo que el Estado contribuye con el acceso a la educación superior del 25% de los jóvenes, que según promedios históricos de deserción, se gradúa la mitad, de forma tal que el Estado contribuye con la graduación efectiva del 12.5% de profesionales, la mayoría de ellos provenientes de colegios de bachillerato privados de buen nivel socioeconómico.

Según una revisión del Laboratorio de Economía de la Universidad Javeriana, con datos hasta 2019, se ha presentado una tasa promedio de deserción por semestre de 12.3%, por lo que se acumula a toda la carrera profesional universitaria un promedio de deserción superior al 51%, dejando en 49% la tasa de graduación. Hay pocas

diferencias entre universidades estatales y privadas<sup>22</sup>.

La mitad de jóvenes que acceden y que desertan sin graduarse, el 12.5% del universo en universidad pública y el 12.5% pagando en privada, se suma al 50% que no accedió y entra a competir con ellos en el esfuerzo de emplearse sin título y/o trabajar por cuenta propia. El 75% de los jóvenes se está quedando sin título profesional, sea universitario, tecnológico o técnico profesional, que actualmente es lo básico para hacerse a un empleo o trabajo con retribución económica digna, lo que coincide con las tasas de empleo estable y aceptablemente remunerado, no vulnerable.

22. Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020). Instituciones de Educación Superior Oficiales y Privadas en Colombia: una mirada multidimensional. Recuperado de [https:// http://economiadelaeducacion.org/docs/](https://http://economiadelaeducacion.org/docs/). Julio 2021.

Instituciones de Educación Superior			
Universidades	Oficiales	32	87
	Privadas	54	
	Especiales	1	
Tecnológicos	Oficiales	23	184
	Privadas	149	
	Especiales	19	
Técnicos profesionales	Privadas	9	29
	Especiales	20	
			300

Fuente: elaboración propia a partir de SNIES del Ministerio de Educación MEN (2020). Información nacional 2010-2019. Educación Superior.

### Graduados 2019 en Educación Superior

Técnicos profesionales	21.066
Tecnólogos	142.268
Profesionales universitarios	234.815
Especialistas	83.382
Mágister	24.846
Doctores	961
Total año	507.338

Fuente: elaboración propia a partir de SNIES del Ministerio de Educación MEN (2020). Información nacional 2010-2019. Educación Superior.

A las universidades estatales de jornada diurna acceden, en su mayoría, bachilleres egresados de colegios privados de buen nivel, tanto por la exigencia de pruebas de Estado, que en la práctica es un filtro de segregación, como por sus naturales mejores niveles de desempeño académico dadas sus condiciones de vida, siendo ellos, y no los que llegan de estratos socioeconómicos más desfavorecidos, los de más opciones de graduarse.

Como cierre a este apartado sobre la cobertura del servicio escolar que, como se dijo, es una de las condiciones para garantizar el derecho, el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD con su índice de desarrollo humano, IDH, estimó que en Colombia el promedio de escolaridad fue de 8,5 años en personas mayores de 25 años en 2019<sup>23</sup>, esperándose

23. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno. Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo

que a las nuevas generaciones que hoy están entrando en edad escolar se les asegure como mínimo 14,4 años de escolaridad para superar con ello la pobreza, la desigualdad y las brechas de género. Sólo en ese momento se podrá decir, de acuerdo con este referente, que de verdad se empiezan a superar las barreras hacia la equidad y «las libertades de las personas para vivir la vida que desean», en términos del mismo PNUD. Vale destacar del mencionado informe que en 1990, cuando empezó a aplicarse el índice, se tenía como meta que a

Humano 2020. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida sintética utilizada para evaluar el progreso a largo plazo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y un nivel de vida digno. El nivel de conocimiento se mide con «el promedio de años de escolarización recibida a lo largo de la vida por las personas de 25 años o más; y el acceso al aprendizaje y el conocimiento, mediante los años esperados de escolaridad de los niños en edad de comenzar la escuela, que es el número total de años de escolaridad que puede esperar recibir un niño de esa edad si los patrones vigentes de las tasas de matriculación por edad se mantienen a lo largo de la vida del niño».

**En 3 décadas no se ha atendido, ..., lo más elemental y básico de la noción de derecho a la educación que indicó la Constitución del 91.**

los niños que entraron en las instituciones educativas en esa época se les asegurara como mínimo 9 años de escolaridad, lo que ni siquiera se ha alcanzado en 30 años.

Con esto, el desafío actual es dar un muy significativo salto también en cobertura: a todos los nuevos escolares hay que asegurarles desde ya, sin excusas ni pretextos, su trayectoria escolar desde el preescolar hasta su educación superior completa, sea técnica, tecnológica o universitaria: hoy se tiene como reto superar, con 6 años más, el promedio de escolaridad en Colombia en mayores de 25 años.

Un desafío de 6 años de promedio compromete como mínimo a tres gobiernos nacionales de corte humanista, libre del modelo neoliberal que ha mantenido estancada la educación, sin siquiera ponerla al día respecto de lo que puso como meta de hace 30 años, cuando ya se traía un atraso de 3,5 años de promedio.

En 3 décadas no se ha atendido, con la mayoría de los colombianos, lo más elemental y básico de la noción de derecho a la educación que indicó la Constitución del 91.

## La canasta educativa

La llamada canasta educativa está estipulada en varias fuentes oficiales y privadas. Según el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional,<sup>24</sup> está compuesta por el gasto en recurso humano (vinculación, salarios, prestaciones, formación y actualización de docentes, directivos y administrativos); en planta y recursos físicos (terreno, infraestructura y dotación); en estudiantes (textos y materiales educativos, alimentación, transporte, subsidios, seguros estudiantiles, vestuario y calzado); y en administración, gestión y gastos generales (servicios públicos, conectividad, impresos, mantenimiento y reparaciones, servicios personales ocasionales, seguros, impuestos).

Según el Estudio de Canasta Educativa que desde sus parámetros realizaron Save de Children U.K. – Fundación Escuela para el Desarrollo FEDE, con datos de 2017, citado por Ilich León Ortiz, del Grupo Investigación Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo de la Universidad Nacional, existe una brecha significativa entre la inversión que se hace por capitación y el costo real de la canasta<sup>25</sup>. Esta información llama a que sea examinada y atendida a profundidad, como poco se ha hecho, por su alto impacto en el acceso, la pertinencia educativa y la permanencia de los estudiantes dentro del aparato escolar.

La inversión del Estado en educación se cuantifica, en esencia y para el caso de preescolar, básica y media, por estudiante matriculado y se parametriza

fundamentalmente por el nivel y por la zona geográfica, encontrándose, por ejemplo que en la zona urbana el costo por grado de preescolar es más alto que el de media, que a su vez es más alto que la secundaria, que es mayor que el de primaria, y que los costos en la ruralidad son, en promedio, 40% más altos que en los centros urbanos. También se tienen «tipologías educativas», medias técnicas o parámetros que diferencian regiones del país según dificultades de atención del servicio escolar; también se tienen respecto de promedio de estudiantes por cada docente, directivo docente y personal administrativo según nivel educativo y localización.

La Nación es la responsable directa de la financiación de la educación estatal del preescolar hasta la media con cargo

Nivel	Costo canasta per cápita anual	Capitación anual promedio 2017	Brecha (en pesos)	% de brecha
Preescolar	\$5.812.562	\$2.417.706	\$3.394.856	58%
Primaria	\$4.732.652	\$1.934.165	\$2.798.487	59%
Secundaria	\$4.681.755	\$2.175.936	\$2.505.819	54%
Media	\$5.169.190	\$2.296.821	\$2,872.369	56%

Fuente: Elaboración propia a partir de Información tomada de documento en Power Point "La financiación del Derecho a la Educación. La necesidad de una reforma constitucional. (Sin fecha), por Ilich León Ortiz. Universidad Nacional.

24. Universidad Nacional, CID (2007). Canasta educativa. Metodología y estimación de costos en Bogotá D.C. Interpretación libre hecha a partir de esa tipificación.

25. Save de Children U.K. – Fundación Escuela para el Desarrollo FEDE, citado por Ilich León Ortiz, del Grupo Investigación Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo de la Universidad Nacional, en documento en PP titulado «La financiación del Derecho a la Educación. La necesidad de una reforma constitucional». (Sin fecha)

al Sistema General de Participaciones SGP (Ley 715 de 2001). Para niños, jóvenes y adultos que no hayan ingresado al aparato escolar o que hayan resultado excluidos de él antes de completar su trayectoria educativa hasta la media, el Estado no establece una inversión precisa y sostenida. No aparece clara la opción de educación para el trabajo y desarrollo humano, que si bien es incluida en la Ley 115, y como responsabilidad del Ministerio de Educación y las entidades territoriales certificadas, no lo es en los presupuestos. Esto suma millones de colombianos a quienes no se les garantiza, ni garantizó en su edad escolar, lo más básico de su derecho a la educación: la atención escolar.

Para el caso de la educación superior la inversión del Estado es más irregular, pues aunque quedó un compromiso luego de formulada su ley 30 de 1992,

es histórica la tensión entre el Ministerio de Hacienda y las universidades por su financiación con transferencia de recursos de la Nación, a los que estas tienen que sumar por gestión con gobiernos departamentales y locales, sistema de regalías y contratos con otros actores por venta de servicios.

De las transferencias de la Nación, la Universidad Nacional recibe alrededor del 30%, la Universidad de Antioquia del 10% y la Universidad del Valle del 9%. Entre las demás universidades estatales regionales (29) y las instituciones técnicas y tecnológicas públicas se reparte la inversión, que, también históricamente, apenas ronda el 1% del PIB (\$4,41 billones) incluyendo el SENA y aportes de los gobiernos territoriales, que como se dijo arriba, cubrió en 2020 a algo más de un millón doscientos mil estudiantes (1.200.000), dejando un cálculo que se aproxima a \$3,7 millones por estudiante, que equivale apenas a la mitad de lo que actualmente es necesario invertir por cada estudiante de educación media. Para calcular la inversión de la Nación en provincia, nótese que sus universidades reciben la mitad de esos recursos, por lo que por sus estudiantes se recibe mucho menos en promedio por año, y que un estudiante en pregrado de la Universidad Nacional cuesta aproximadamente \$22 millones.

### 1.3 Hay registros sobre resultados académicos

El ICFES, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, antes llamado para el Fomento de la Educación Superior, que se ha especializado en diseñar las pruebas de desempeño académico en todos los niveles educativos, realiza exámenes anuales -pruebas SABER- con los estudiantes de los grados 3°, 5°, 7° y 9° de educación básica; del grado 11° de la media; y de estudiantes de carreras técnicas y tecnológicas (TyT), y de profesional universitaria (PRO), por lo que se tiene un seguimiento detallado e histórico del avance de cada estudiante, institución educativa y entidad territorial en ese campo.

Las pruebas son básicamente de conocimientos en estudiantes, aunque se indaga sobre sus contextos sociodemográficos y, de manera particular revisar resultados por calendario académico, sexo, rural o urbano, oficial o no oficial, discapacidades, migrantes y población étnica.

Revisados los resultados 2020 de la prueba más emblemática, la Saber 11<sup>26</sup>, porque es con la que se define en buena parte el paso, o el no acceso, de la educación media a la superior, se encuentran unos referentes importantes, no los únicos,

26. (ICFES). (2021). Informe nacional de resultados del examen Saber 11° 2020 (vol. I).



por supuesto, para conocer qué tanto se avanza año a año en el propósito de tener un proceso de mejoramiento progresivo de los resultados académicos camino a la calidad, o a la pertinencia tomando una noción más compleja.

Sobre toda la población examinada en Saber 11 se encontró:

### Nivel de desempeño por estudiantes de grado 11° y calendario

Nivel general de desempeño académico. %			
Nivel	2018	2019	2020
4	3	3	3
3	36	31	27
2	49	50	50
1	12	17	21

Nivel 1, más bajo desempeño, nivel 4 mayor desempeño. Comparativo pruebas 2018, 2019 y 2020.

Fuente: elaboración propia a partir de ICFES (2021). Informe nacional de resultados del examen Saber 11° 2020 (vol. I).

Como se observa en este histórico de 3 años, hay una leve tendencia hacia el desmejoramiento (se ha congelado en 3% el máximo desempeño, se reducen entre 2018 y 2020 los niveles óptimos -3 y 4- que sumaban 39% y bajaron al 30%, y se ha aumentado el nivel de peor desempeño, que entre esos años pasó de 12 al 21%, casi doblándose).

Revisado el histórico ICFES 2014-2020, en calendario A, que recoge todas las instituciones

**Centrándose en el calendario A, ...los mejores rendimientos se dan en ciudades intermedias, que permiten políticas más recogidas y tienen menos pobreza, y son Bucaramanga y Floridablanca en Santander, y Tunja y Duitama en Boyacá.**

Nótese que entre uno y otro calendario hay cerca de 60 puntos de diferencia, y en B hay menos dispersión de resultados entre estudiantes e instituciones.

### Resultados por entidades territoriales

Centrándose en el calendario A por incluir a la mayoría de instituciones, sean estatales o privadas, se encuentra que los mejores rendimientos se dan en ciudades intermedias, que permiten políticas más recogidas y tienen menos pobreza, y son Bucaramanga y Floridablanca en Santander, y Tunja y Duitama en Boyacá. Entre los departamentos, que llevan la responsabilidad de los municipios no certificados -los pequeños y con mayor proporción de ruralidad-, los de mejores resultados son Cundinamarca, Santander y Norte de Santander.

Con los resultados más bajos quedaron, como municipios, Uribe (Guajira), Turbo (Antioquia), Tumaco (Nariño) y Ciénaga (Magdalena). Como departamentos, los mayores desafíos los tienen Chocó, Vaupés y Magdalena.

En cuanto a regiones del país, como ocurre con las zonas urbanas y las rurales, entre ellas se presentan enormes diferencias, brechas y desigualdades, por lo que las políticas nacionales cada día deben tener en cuenta diversidades y condiciones de muchos órdenes y ser más

pensadas en los territorios y poblaciones y no en estándares universales. La cabal universalización será resultado de reconocer la particularización: este sería un aprendizaje a tomar de las mismas pruebas estatales.

### Rendimientos generales por áreas de conocimiento

Lectura es el área en la que se evidencian resultados menos preocupantes, aunque decrecientes año a año, encontrándose que 4 de cada 10 estudiantes adolecen de niveles precarios. De manera moderada, pero se va a la baja, y en educación seguir en lo mismo es retroceder. Es como apenas pasar «raspando» con 6 sobre

10, y eso no es únicamente atribuible a maestros, estudiantes y familias, a la pandemia y al paro: se ha tenido una línea de rectoría nacional, con todo el poder, por 20 años.

En Matemáticas, que es el área «coco» por naturaleza, se obtienen resultados aceptables, pero también con estancamiento: no es mayor la proporción de diferencia entre óptimos y rezagados. Es la medianía de un aparato escolar que sobreagua: 5,5 sobre 10. En un colegio perdería el año.

Y se repite: eso no es únicamente atribuible a maestros, estudiantes y familias, a la pandemia y al paro: se ha tenido una línea de rectoría nacional, con todo el poder, por 20 años.

Si se cree que de la ciencia, las investigaciones duras y las innovaciones dependen en grado sumo la autonomía como país productivo y con salud, los resultados en Ciencias naturales siguen repitiendo alertas. Se profundiza una tendencia decreciente: entre 2014 y 2020 se han perdido 12 puntos en resultados aceptables (de 39 a 27 sumando niveles 4+3), se ha estancado el nivel 2 y se ha doblado el nivel de menor desempeño. Si se pusieran calificaciones de colegio, se pasó de 4 sobre 10 en 2014 a 3 sobre 10 en 2020; se sigue perdiendo el año.

Y se repite: eso no es únicamente atribuible a maestros, estudiantes y familias, a la pandemia y al paro: se ha tenido una línea de rectoría nacional, con todo el poder, por 20 años.

Lectura crítica grado 11°. Nivel de desempeño en porcentaje, calendario A. (4 más alto, 1 el menor)

Nivel - Año	2014	2018	2019	2020
4	13	13	12	10
3	52	49	49	49
2	33	35	34	36
1	2	3	4	4

Fuente: elaboración propia a partir de ICFES (2021). Informe nacional de resultados del examen Saber 11° 2020 (vol. I).

Matemáticas grado 11°. Nivel de desempeño en porcentaje, calendario A. (4 más alto, 1 el menor)

Nivel - Año	2014	2018	2019	2020
4	5	5	6	5
3	48	49	50	50
2	38	38	36	37
1	9	8	8	7

Fuente: elaboración propia a partir de ICFES (2021). Informe nacional de resultados del examen Saber 11° 2020 (vol. I).

Ciencias naturales grado 11°. Nivel de desempeño en porcentaje, calendario A. (4 más alto, 1 el menor)

Nivel - Año	2014	2018	2019	2020
4	3	2	3	2
3	36	31	27	25
2	49	50	49	50
1	12	17	21	23

Fuente: elaboración propia a partir de ICFES (2021). Informe nacional de resultados del examen Saber 11° 2020 (vol. I).

En Sociales también se presenta una situación complicada: se mantienen los niveles óptimos, pero se aumenta el nivel de menor desempeño (el 1), que ha crecido 10 puntos en los 6 años comparados, lo que hace pensar en el sentido que observan de esta área las nuevas generaciones, y dentro de ella la comprensión y valoración de ciudadanía, de las instituciones y las convenciones sociales. La calificación actual sería de 3 sobre 10, cuando en 2014 sería de 3,5.

Y se repite: eso no es únicamente atribuible a maestros, estudiantes y familias, a la pandemia y al paro: se ha tenido una línea de rectoría nacional, con todo el poder, por 20 años.

Considerando los permanentes llamados a potenciar el aprendizaje del idioma inglés, los resultados en grado 11° muestran que en el calendario A apenas se pueden considerar óptimos (sumando niveles 4 y 3) los del 7% de los estudiantes, mientras en el Calendario B (colegios privados de perspectiva internacional) los del 65%. Es más que grave en los del A, pero en

el B ¿qué se dice si 1 de 3 egresados bachilleres no alcanza el óptimo? Destacan en los resultados en inglés los obtenidos por estudiantes migrantes, que en todo caso superan a los de los colombianos: 9% de óptimos en calendario A y 82% en el B.

Estos indicadores llaman a revisar a profundidad las políticas que llama *de calidad* que impulsa el Ministerio en todo el país, eso porque ya son más de 20 años obedeciendo a los mismos lineamientos y políticas. Son 20 años de inversión que no evidencia resultados ni de pertinencia, ni de equidad entre regiones, zonas, sectores, poblaciones y calendarios, sobre los cuales se ha tenido información que puede ser útil para resolverlo. Lo más que podría decirse es que ha servido para sobrevivir en las mismas tónicas y con las mismas instituciones, y por supuesto, con resultados similares con tendencia moderada a la baja, que transcurrido el tiempo y el recurso invertido, esos resultados podrían calificarse de inaceptables, por no decir calamitosos. Se supone que el Estado debe asegurarse de ir, para garantizar el derecho a la educación, en una línea de progresión

Considerando los permanentes llamados a potenciar el aprendizaje del idioma inglés, los resultados en grado 11° muestran que en el calendario A apenas se pueden considerar óptimos (sumando niveles 4 y 3) los del 7% de los estudiantes, mientras en el Calendario B (colegios privados de perspectiva internacional) los del 65%.

positiva en cuanto a *calidad* y a cantidad, para lo que, por sus mismas pruebas y cifras, no han alcanzado los 30 años después de promulgada la Constitución política y las leyes que la desarrollaron en materia educativa.

Lo comprensible desde la noción de derecho es que hechos los esfuerzos de unos y de otros, todos los estudiantes, o la inmensa mayoría, obtuvieran niveles óptimos de conocimiento, y que fueran excepcionales los resultados apenas aceptables o malos.

## 1.4 Hay formulación participativa de recomendaciones de políticas

Sí se han hecho propuestas integrales por la educación en Colombia, muchas de ellas de manera participativa y reconociendo la complejidad y la diversidad del país, pero lo dicho se ha quedado en eso, no ha sido posible pasar del dicho al hecho.

Bajo la Constitución del 91, en Colombia se han realizado importantes ejercicios especializados o cerrados, y abiertos o participativos, de diagnóstico y de proyección de su educación. En 1993, 1996, 2007, 2016 y 2019, como producto de sendos esfuerzos de consulta entre expertos y con la sociedad, se presentaron documentos que recogen diversas perspectivas y se constituyen en los más importantes acuerdos para pensar la educación de manera estratégica y en clave de Derecho: dos misiones de Sabios, tres planes nacionales decenales de educación en el curso de 25 años, lo mismo que varios acuerdos incumplidos, o cumplidos a medias por diferentes gobiernos, entre ellos el Acuerdo por lo Superior 2034 y los que se han celebrado con organizaciones y movimientos de profesores y de estudiantes en los años recientes. En materia de educación sí que ha habido movilización social, y lo que hoy se tiene se debe a ella, al sector educativo que no ha dejado de hacer observaciones y propuestas, la mayoría desatendidas por no tener el

poder político suficiente en las instancias de decisión.

En esos, la línea de continuidad es la noción de Derecho a la Educación, y por ende, hay coincidencias fuertes en los desafíos señalados en cada oportunidad. Los más recurrentes han sido:

- Reconocimiento práctico de la educación como un derecho de la persona, como un propósito nacional, con una política de Estado y como asunto de todos con un pacto social.
- Conformación de un sistema educativo a partir de la articulación de los diferentes aparatos de escolaridad y esfuerzos educativos formales, no formales e informales con diversos agentes y actores educativos en distintas modalidades, momentos y escenarios.
- Establecimiento pleno de la educación preescolar desde los 3 años y considerar a las familias como las principales educadoras iniciales de cada niño.
- Universalización de la educación preescolar, básica y media y el acceso a la educación superior.
- Transformación curricular de acuerdo con los fines y objetivos de la educación en sus diferentes niveles.
- Consolidación de las instituciones educativas y la pedagogía como base para los procesos de formación.
- Establecimiento de políticas nacionales de reconocimiento

y formación de los docentes de todos los niveles, sectores, zonas y modalidades.

- Generalización y apropiación de las nuevas tecnologías.
- Fortalecimiento de la educación pública y aumentar la inversión en educación, investigación, ciencia y tecnología<sup>27</sup>.

27. En los planes decenales 2006-2016 y 2016-2026 se ha insistido en que para dar un salto de cobertura y de calidad hacia adelante, para empezar a resolver la deuda social acumulada y acercarse a la pertinencia que todos sin excepción reclaman, el Estado debe mejorar significativamente la inversión en educación. Se ha hablado de subir del 4.5% del PIB por donde ha rondado en la última década, mínimo a un 7.0 y ojalá al 7.5, y mantenerse allí por varias generaciones y lograr una transformación sostenida para alcanzar la universalización de la educación con pertinencia. El segundo gobierno del presidente Santos (2014-2018) alcanzó a recoger retóricamente esa aspiración, pero no pasó del anuncio.

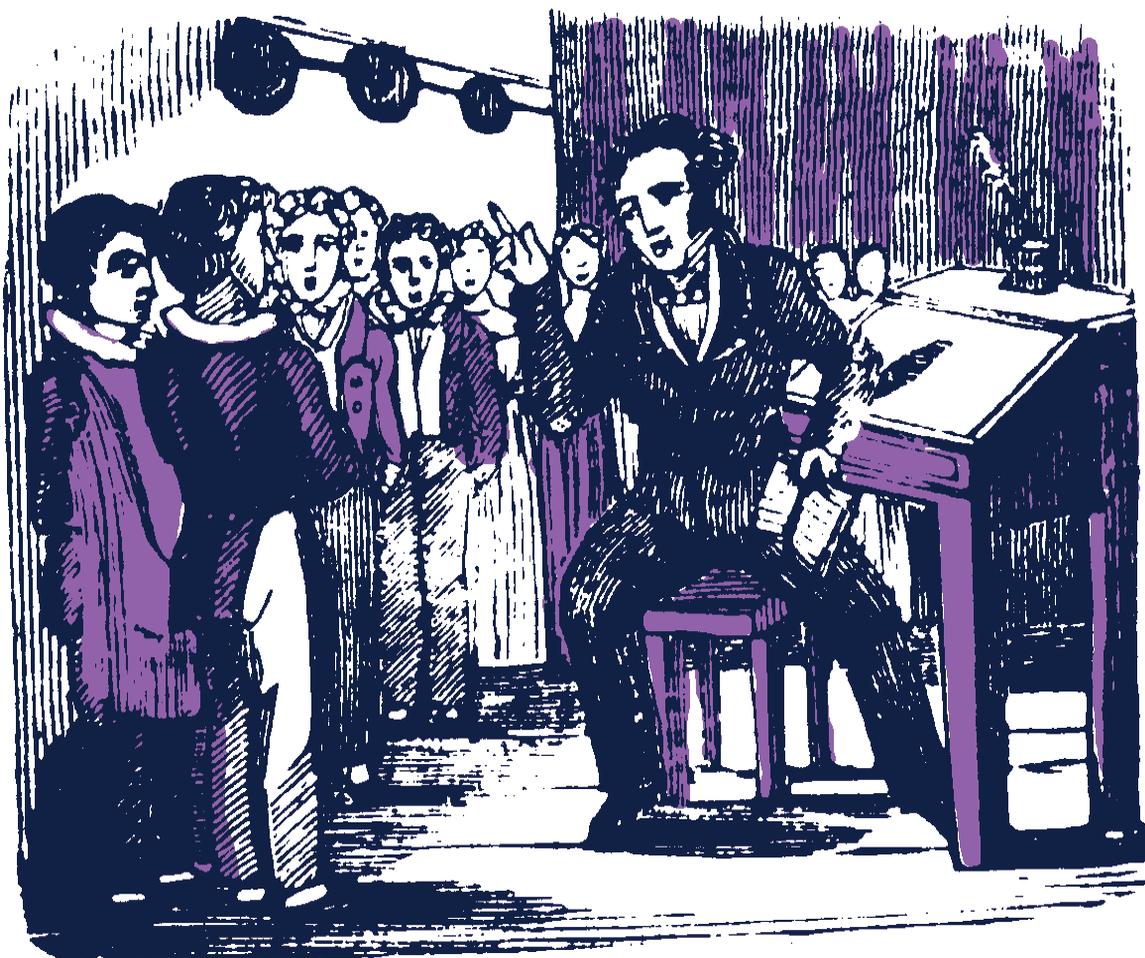
Un informe del Banco Mundial que compara la inversión por países latinoamericanos reportó que la inversión 2015 de PIB en educación muestra en la región qué países invierten así: Costa Rica, 7.08 PIB; Brasil, 6.24; Argentina, 5.78; México, 5.24; Chile, 4.87; y Colombia, 4.50. *Citado por Fedesarrollo (2019). Gasto en el sector educativo de Colombia. Primer borrador. PDF*

Sobre la inversión en Ciencia y Tecnología también se ha venido insistiendo desde el primer plan decenal, la misión de sabios de 1993 y casi todas las recomendaciones de expertos para que de cerca del 0.24 se suba al 1.5 del PIB, como actualmente lo hace Costa Rica. Hasta no tener una educación pertinente universalizada y una ciencia al día y produciendo soluciones, Colombia no puede aspirar a ser ese país productivo, en paz y con equidad que todos los lemas políticos pregonan.

«Bajo la Constitución del 91, en Colombia se han realizado importantes ejercicios especializados o cerrados, y abiertos o participativos, de diagnóstico y de proyección de su educación».

**Para qué:**

- Consolidar el Estado social de derecho.
  - Conseguir el desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación.
  - Alcanzar la pertinencia de la educación con actualización curricular y de pedagogías.
  - Mejorar la formación ciudadana.
  - Consolidar la democracia, la paz y la reconciliación.
- Lograr el reconocimiento de la diversidad como escenario para la formación, la inclusión y el ejercicio de derechos.
  - Buscar la equidad y la superación de la pobreza y la exclusión.
  - Conseguir el desarrollo de lo más avanzado en conocimientos, investigación, ciencia, técnica, tecnología e innovación.



# 2

## La Propuesta

### Un Pacto Nacional de Convergencia por el Derecho a la Educación

*Que la pospandemia sea el nacer de un nuevo mundo desde una nueva infancia: este puede ser el más importante Pacto por la Vida en Colombia. Que a partir de los nacidos en 2020-2021, por fin todos tengan garantizado su pleno derecho a la educación: ninguno por fuera. Eso implica, primero que todo, una comprensión cabal del derecho con postura conceptual que resignifique su sentido, con voluntad política, mayores recursos, redireccionamientos audaces y una gran movilización ciudadana permanente para definirla y hacerla posible.*

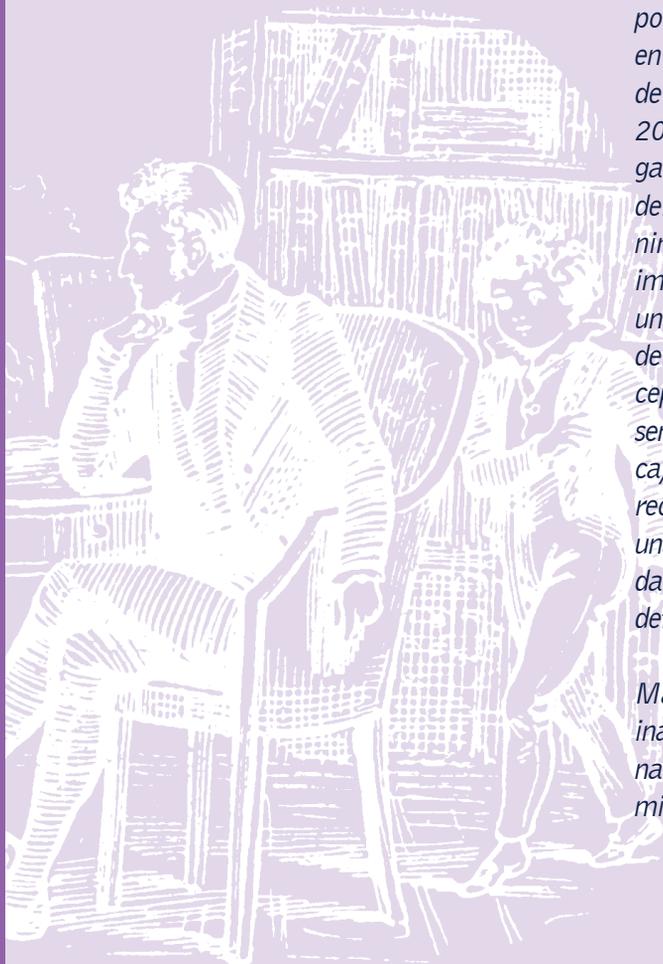
*Manejada la pandemia es inadmisibles volver, como si nada hubiera pasado, a la misma forma de hacer, al*

*mismo aparato, a la misma infraestructura y al mismo estado de cosas: es una nueva oportunidad para un Pacto Nacional por el Derecho a la Educación. Para que nadie quede por fuera, que nadie se quede por fuera en este propósito<sup>28</sup>.*

Institucionalmente implica partir de la Declaración Universal de los DDHH, de acuerdos internacionales (entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC, y la agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas<sup>29</sup>),

28. <https://www.sur.org.co/pactonacionalconvergenciaderechoalaeducacion/>

29. El objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Se aspira a que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria gratuita para 2030; también proporcionar acceso igualitario a formación técnica asequible y eliminar las disparidades de género e ingresos, además de lograr el acceso universal a educación superior de calidad.



de la Constitución política del 91 y de las actuales leyes para buscar las transformaciones legales y procedimentales que resulten necesarias.

Las amplias movilizaciones sociales, que vienen de años recientes en Colombia, han tenido en el sector de la educación a uno de sus principales protagonistas por exigencias del cumplimiento del derecho y de reformas estructurales en la educación superior (ley 30/92) y en la educación preescolar, básica y media (ley 115/94), esto en forma paralela y coordinada con las de otros sectores que también buscan transformaciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales profundas, todas ellas dentro de los marcos de la Constitución política y de la institucionalidad.

Los actuales movimientos estudiantiles y de profesores, junto con las directivas universitarias y las organizaciones sindicales y gremiales se han venido articulando en una estrategia de diálogo interno y de constitución de una interlocución acordada ante el Gobierno. A estos se pueden sumar sin mayor dificultad importantes sectores académicos, culturales, empresariales, ambientales y comunales y formular, a manera de actualización del contenido del Tercer Plan Nacional Decenal de Educación (2016-2026), una propuesta de Pacto Nacional de Convergencia por el Derecho a la Educación como producto de una Constituyente Educativa Nacional.

## 2.1 La justificación

Se necesita trascender del sostenimiento, apenas básico, de los aparatos escolares actuales al establecimiento de un sistema educativo nacional en clave de derecho.

Colombia sólo se ha dedicado a sostener lo que trae desde hace décadas. Las políticas públicas han sido de mantenimiento de unos aparatos escolares desarticulados, insuficientes, inapropiados e inequitativos, con algunos cruces indebidos y vacíos entre ellos. La inversión se está quedando en soportar, y con carencias, el actual estado de cosas, que de mantenerse, ahondará la crisis ya existente, aumentándose ineludiblemente la actual deuda social que se profundiza con los cerca de 1.5 millones de niños de 3, 4 y 5 años que en la actualidad no reciben educación inicial, teniendo derecho a ella, y que se suman a todo el acumulado de quienes no llegaron al aparato escolar, o que de haber llegado, salieron de él por cualquier motivo antes de tiempo. Es imperativo también calcular y preparar las condiciones y la pertinencia de la educación para las generaciones que están por nacer.

El actual momento de crisis por la pandemia, por la pobreza y los reclamos ciudadanos respecto de políticas nacionales, incluyendo las relacionadas con el sector educativo, es más que propicio para llamar a repensar y redireccionar la educación

con la participación real de todos los actores que tengan que ver con ella en una Constituyente educativa como la que se propuso antes de la formulación de la ley 115 de 1994, y que no fue acogida al optarse por un acuerdo bilateral entre el Gobierno nacional y la dirección de la federación de educadores de la época.

Se propone realizar una Constituyente Educativa con el fin de sentar unas nuevas bases para la comprensión y realización del derecho a la educación en Colombia tomando como argumento los reclamos que de todos los sectores y perspectivas se hacen, desde sus particulares lugares, a la pertinencia de las instituciones escolares y las políticas públicas.

Se trata de conformar una Asamblea Nacional Constituyente que, durante un año y medio, con ejercicios presenciales, remotos y mixtos, defina los proyectos legislativos y los lineamientos técnicos, financieros, académicos y de política que sean del caso con una proyección mínima de 12 años, que cubra 3 planes de desarrollo nacionales y territoriales y 2 planes nacionales de desarrollo educativo, (planes decenales de educación): el actual, que va hasta 2026, y el siguiente, que iría hasta el 2035.

## 2.2 La estrategia

Propiciar un giro en la comprensión y forma de asumir el derecho a la educación. Esto involucra a Estado, familias y sociedad, a autoridades educativas y a docentes por la paz, la convivencia democrática, el conocimiento y la productividad en un proceso de renacimiento o de nueva siembra en Colombia.

Las condiciones están dadas en esta época de pandemia para que desde la sociedad civil y la academia se llame a todos los actores de la educación y a la ciudadanía en general a superar las mutuas acusaciones entre el gobierno nacional de un lado y los maestros y estudiantes del otro, y a sentarse con apertura y generosidad a repensar la educación, porque es un acuerdo, ese sí casi unánime, que entramos en una etapa en la que la escuela no puede regresar a lo mismo que venía siendo, ni en condiciones ni en enfoques. Como dijo García Márquez en la Proclama del informe de la Misión de Sabios de 1993,

*«Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social, y que la educación será su órgano maestro. Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma.»*

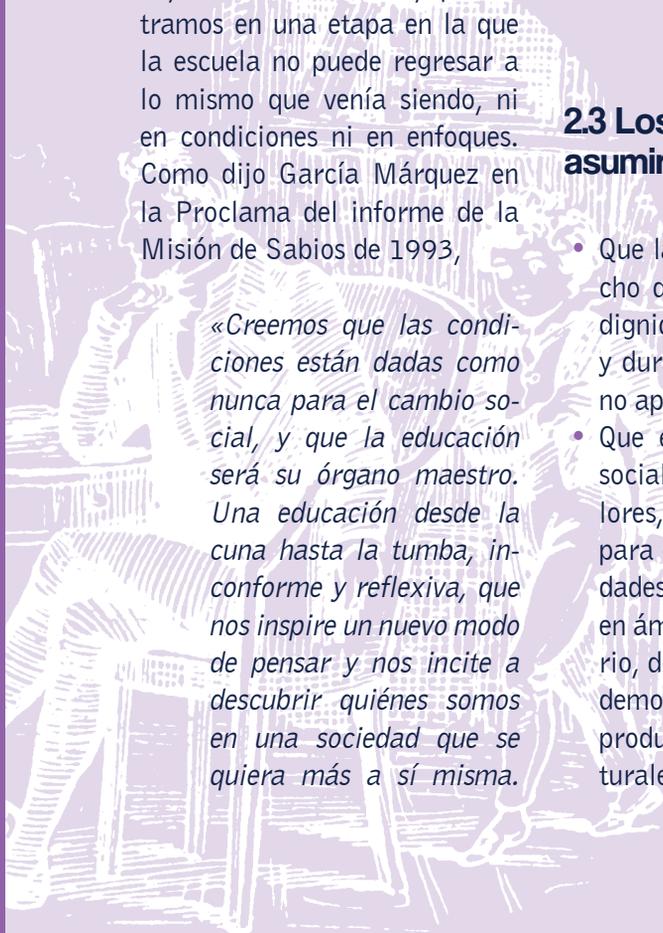
*Que aproveche al máximo nuestra creatividad inagotable y conciba una ética—y tal vez una estética—para nuestro afán desaforado y legítimo de superación personal.»*

*«Que canalice hacia la vida la inmensa energía creadora que durante siglos hemos despilfarrado en la depredación y la violencia, y nos abra al fin la segunda oportunidad sobre la tierra que no tuvo la estirpe desgraciada del coronel Aureliano Buendía. Por el país próspero y justo que soñamos: al alcance de los niños.»*

*Gabriel García Márquez en la Proclama de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (1994)*

## 2.3 Los criterios por asumir

- Que la educación es un derecho de toda persona, por la dignidad y para toda la vida y durante todo el ciclo vital, no apenas en la edad escolar.
- Que es con la construcción social de conocimientos, valores, actitudes y habilidades para el desarrollo de capacidades y facultades personales en ámbitos de trabajo solidario, de convivencia pacífica y democrática y de creación y producción en ambientes naturales, artificiales y virtuales sostenibles.
- Que es dentro de un sistema educativo nacional establecido a partir de la diversidad cultural y ambiental y de condiciones de vida. Es con escuelas y currículos formales pertinentes, flexibles y de proyección a futuro, pero no sólo en ellas y con estos. La escuela es prioritaria, pero no exclusiva como espacio de educación. Al empezar su ciclo de formación, cada infante se matricula en una entidad oficial que disponga instituciones escolares y de otros órdenes para estudiar y promocionarse de manera libre, en modalidades mixtas con movilidad y flexibilidad en todo el sistema educativo y sin estar necesariamente limitado a un lugar geográfico reducido a un establecimiento. El Estado es corresponsable, junto con la familia y la sociedad, de la formación de cada persona, y hará un esfuerzo mayor por quienes más lo requieran, al contrario de la actualidad, cuando empieza a ignorar a quienes no llegan, se van o son expulsados del aparato escolar por cualquier razón.
- Que es con diversas modalidades de educación, pedagogía actualizada y docentes y agentes educativos en procesos de formación situada constante en diversidad, interculturalidad, territorio, innovación, investigación, convivencia, cultura y tecnología.
- Que es desde la noción de Estado social y democrático de



derecho, por ello con base en la dignidad humana, la solidaridad y el trabajo; bajo los principios de participación y equidad y para la búsqueda de la paz, la justicia social y la superación de la pobreza y la exclusión.

## 2.4 La metodología

Conformación de un equipo técnico y académico que, de conformidad con el artículo 72 de la ley 115, lleve a establecer una línea de base 2020 a partir del III PNDE<sup>30</sup> y concertar un sistema de indicadores desde el enfoque del derecho a la educación considerando los dos planes decenales anteriores, las dos misiones de expertos, el acuerdo por lo Superior 2034 y otros documentos tanto de diagnóstico como de propuestas.

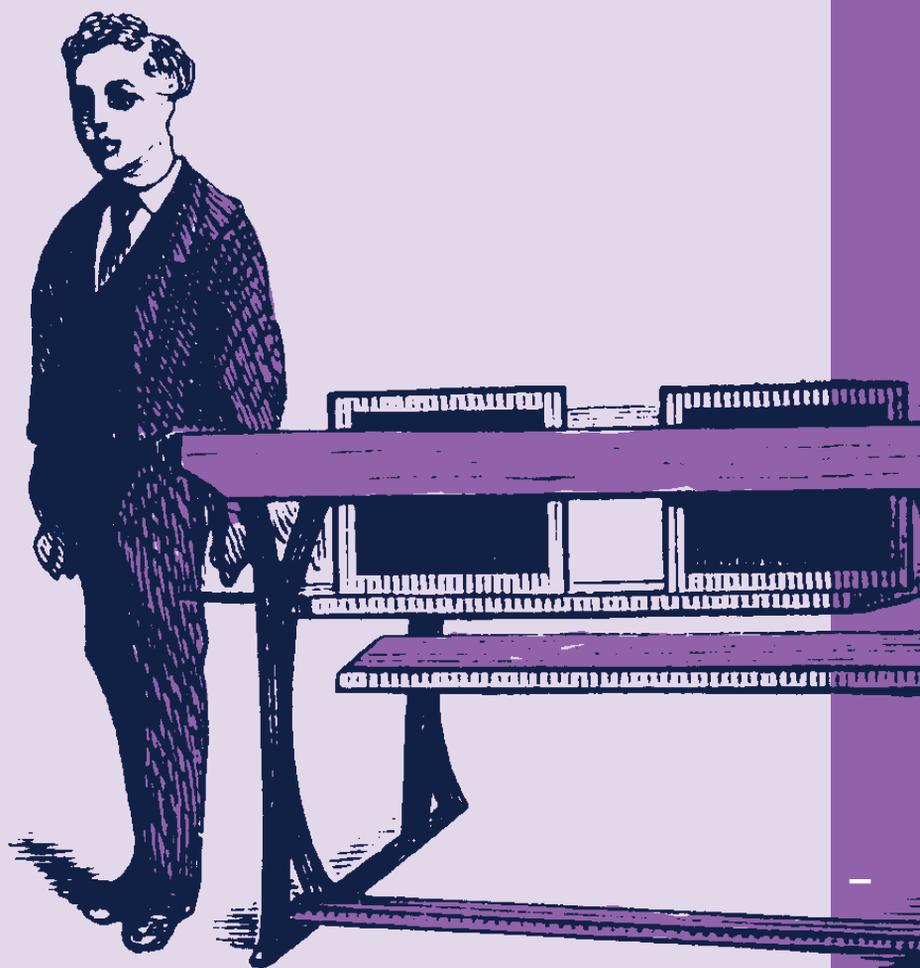
Con base en esto, creación de colectivos de deliberación, promoción y realización de una amplia dinámica ciudadana e institucional que en una Cons-

tituyente Educativa Nacional acuerde proyectos de desarrollos y/o reformas legales, y constitucionales de ser el caso, y formule un Plan Nacional celebrado como un gran Pacto Nacional de Convergencia por el Derecho a la Educación con avances progresivos dimensionados a 2024, 2028 y 2032 con indicaciones de estrategias, metas plurianuales y presupuestos a incluir en los planes de desarrollo de los periodos presidenciales que empiecen en 2022, 2026 y 2030.

Una Asamblea Constituyente Educativa Nacional, amplia, multimodal y de 18 meses que aborde los siguientes ejes y acciones estratégicas:

«Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social, y que la educación será su órgano maestro. Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma. ...»

30. El mismo informe de la OCDE sobre educación de 2016 señala como primera conclusión que «La inminente renovación del plan decenal de educación del país es una oportunidad para que Colombia diseñe una agenda para la reforma a largo plazo del sector. Se necesitan cambios en todos los niveles de la educación». Afirmado después que «El potencial del gobierno descentralizado de Colombia solo será alcanzado si los gobiernos locales tienen la capacidad para mejorar el aprendizaje en las escuelas y colegios, y si los múltiples actores involucrados en la educación trabajan juntos hacia las mismas metas». (OCDE). (2016). Revisión de políticas nacionales de Educación en Colombia. (p. 62)



## 2.5 Ejes y metas estratégicas propuestas para un Pacto nacional de convergencia por el derecho a la educación:

PLAN NACIONAL DE CONVERGENCIA POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN		
Metodología: Asamblea Constituyente Educativa Nacional		
EJES		
Eje 1. Articulación de un sistema educativo	Eje 2. Pertinencia de la educación	Eje 3. Financiación y descentralización de la educación
ESTRATEGIAS		
1. Formular la Ley estatutaria del derecho a la educación que cubra todos los niveles de formación.	4. Actualizar y retomar los fines y objetivos de la educación establecidos en las leyes 30 de 1992, 115 y 119 de 1994 y reestructurar los PEI y los currículos.	7. Reformar el Sistema General de Participaciones para la educación desde la noción de derecho humano.
2. Conformar el Sistema Nacional de Educación con instituciones escolares y de apoyo estatales, privadas y comunitarias.	5. Reconfigurar institucionalmente las modalidades, formas, pedagogías y ambientes educativos.	8. Rediseñar las competencias nacionales, territoriales e intersectoriales.
3. Pactar entre el Estado y la iniciativa privada, en los ámbitos nacional y territoriales, un Plan Nacional de Infraestructura educativa del nuevo milenio.	6. Establecer una política nacional de docentes.	9. Tipificar la canasta educativa de las instituciones escolares.
		10. Garantizar la financiación, disponibilidad, acceso universal y permanencia en el sistema educativo



## Eje 1. Articulación de un sistema educativo.

### Estrategia 1. Formular la Ley estatutaria del derecho a la educación que cubra todos los niveles de formación. (Ya ordenada en el artículo 9 de la ley 115 de 1994)

#### Actividades:

A partir de una Asamblea Constituyente Educativa y una movilización ciudadana sintonizada con ella, disponer del apoyo de mayorías en el Congreso de la República y de respaldos comprometidos en el Ejecutivo en sus ámbitos nacional, regionales y locales, formular la Ley estatutaria del derecho a la educación que integre, articule y/o armonice las legislaciones propias de los diferentes niveles educativos.

#### Metas 2024:

- Tener la ley formulada, y con reglamentación que la desarrolle, expedida luego de amplias consultas con actores de la educación y con entidades territoriales.

#### Metas 2028:

- Haber incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 los compromisos legales y presupuestales que queden en la Ley estatutaria y que se haya dado cumplimiento a ellos.

#### Metas 2032:

- Haber incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2030-2034 los compromisos legales y presupuestales que queden en la Ley estatutaria y que se haya dado cumplimiento a ellos.

### Estrategia 2. Conformar el Sistema Nacional de Educación con instituciones escolares y de apoyo estatales, privadas y comunitarias. (Incluido en los tres planes decenales de educación)

#### Actividades:

En la Asamblea Nacional Constituyente Educativa, y mediante un diálogo amplio con los diferentes agentes educativos y beneficiarios actuales y potenciales, conformar el Sistema Nacional de Educación con una coordinación nacional y coordinaciones territoriales, que tendrá sus correspondientes subsistemas de operación y de seguimiento en los diferentes ámbitos de intervención y responsabilidad, resolverá *qué, cómo y para qué* articular en educación inicial, básica, media, pos-secundaria, complementaria y superior con el servicio de instituciones escolares coordinadas con centros de investigación y práctica, proyectos culturales, ambientales, sociales, industriales y empresariales en los cuales desarrollar parte de los currículos educativos y prácticas de manera programada y como objeto de seguimientos y evaluación<sup>31</sup>.

Por ser la educación un resultado del esfuerzo de toda la sociedad, se trata de crear con ésta, empezando con cada estudiante de preescolar, un engranaje que asegure condiciones, pertinencia, movilidad y flexibilidad que consigan que cada colombiano tenga su proyecto de vida digna, sea solidario, construya socialmente su

31. En los artículos 45 y 75 de la Ley 115 de 1994 se contemplaron, respectivamente, las figuras de un Sistema Nacional de Educación Masiva para la educación informal -que se puede proyectar a las demás modalidades-, y el Sistema Nacional de Información sobre toda la educación, incluyendo la informal y la específica de poblaciones, esto con la asesoría de una Junta Nacional de Educación JUNE. Estos artículos y esta instancia de participación fueron suprimidos o desfigurados en el proceso de contrarreforma a esa ley que viene desde finales de los años 90 hasta la actualidad.

conocimiento, trabajo y sea productivo. Los gobiernos y las instituciones escolares reconocidas oficialmente tendrán la responsabilidad y las competencias para dirigir y certificar sus desarrollos y avances.

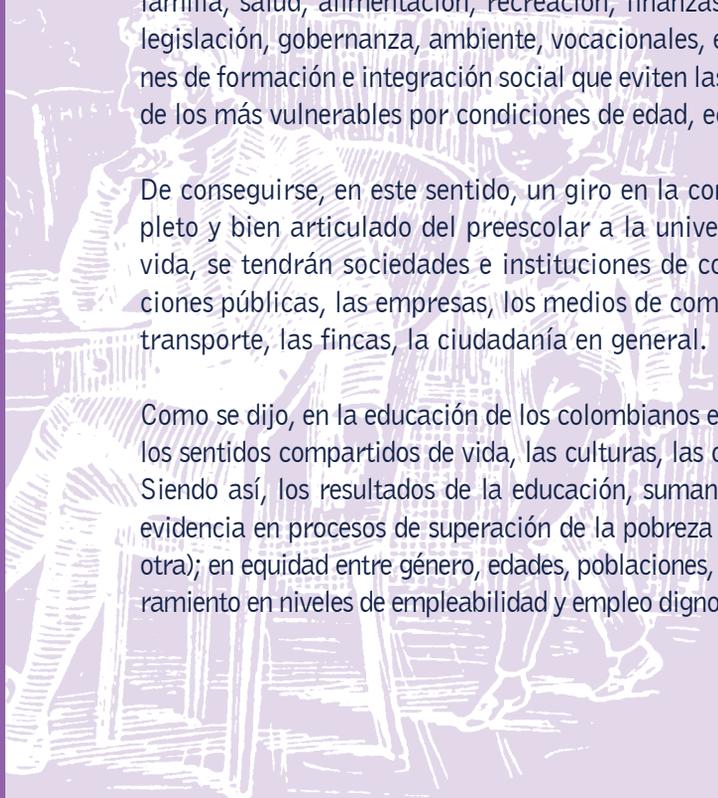
Las preguntas o problemas a resolver que sustentan la necesidad de establecer un sistema educativo amplio, complejo e interinstitucional que establezca sus acciones y sus metas más allá de los aprendizajes certificados en aparatos escolares, tienen que ver con la pertinencia en lo colectivo, con la noción de la educación como un derecho materializado mediante un servicio público con una función claramente social. Se verá en avances e impactos positivos progresivos en el reconocimiento de la dignidad de todas las personas, en su crecimiento como sujetos libres, en su formación y desarrollo intelectual, emocional y físico, en su autonomía, pensamiento crítico y propositivo, comunicabilidad y participación, en sus conocimientos y en su calidad de vida en condiciones subjetivas y materiales; en su solidaridad y sus formas de convivir, decidir y trabajar con los otros, en sus capacidades creativas y productivas. Los resultados serán evidentes en la relación que se establezca entre la educación con aspectos como naturaleza, riqueza, demografía, equidad entre regiones, etnias, edades, empleabilidad, productividad, conflictividad, salud, ciudadanía y participación política, entre muchos otros. Operativamente, un niño o niña sería matriculado en preescolar en una institución de un sistema educativo para estudiar a lo largo de los años siguientes en su territorio y con perspectivas de seguir haciéndolo en ámbitos cada vez más amplios. Se trata de aprender desde su cultura y territorio para conocer e incidir en el mundo.

Un sistema educativo permitirá que la escuela -como dinámica de formación deliberada- vaya por donde transcurra la vida de las familias de los estudiantes y el aprendizaje de estos; que sea ella la que se movilice en función de la vida de la gente, y no mantener gravitando la vida de la gente en función de los proyectos, sedes y aparatos de las instituciones, que administrativa y financieramente puede resultar menos complejo y costoso, pero educativamente menos pertinente.

Para los casos de formación no escolarizada con jóvenes y adultos a lo largo de la vida, el sistema educativo ofrecerá, con apoyo de las entidades estatales, solidarias, comunitarias y privadas que se vinculen para eso, cursos prácticos de educación informal por horas en aspectos relevantes para la actualización libre de la ciudadanía de acuerdo con las necesidades de poblaciones e independientemente de la edad: cursos en familia, salud, alimentación, recreación, finanzas, productividad, contabilidad, tecnologías, convivencia, legislación, gobernanza, ambiente, vocacionales, etc. De esta manera la sociedad va asegurando condiciones de formación e integración social que eviten las actuales segregaciones y automarginamientos forzados de los más vulnerables por condiciones de edad, económicas, geográficas y culturales.

De conseguirse, en este sentido, un giro en la comprensión del derecho, con un sistema educativo completo y bien articulado del preescolar a la universidad y al mundo del trabajo y durante el resto de la vida, se tendrán sociedades e instituciones de conjunto educadoras: educarán las escuelas, las instituciones públicas, las empresas, los medios de comunicación, las redes sociales, las calles, los sistemas de transporte, las fincas, la ciudadanía en general.

Como se dijo, en la educación de los colombianos en general, y desde cada uno de ellos en particular, residen los sentidos compartidos de vida, las culturas, las capacidades, las actitudes y las posibilidades de este país. Siendo así, los resultados de la educación, sumando la formal, la no formal y la informal, se pondrán en evidencia en procesos de superación de la pobreza y de segregación (en ambas, porque se puede la una sin la otra); en equidad entre género, edades, poblaciones, zonas urbanas y rurales y regiones; en tendencias de mejoramiento en niveles de empleabilidad y empleo digno, productividad, salud, convivencia y participación política.



## Metas 2024:

- Disponer de un Sistema nacional de información con censo general o Sistema Nacional de Información de toda la población sobre escolaridad y educación establecido como responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación o la entidad que haga sus veces.
- Tener establecida la estructura de sistema educativo nacional definido de acuerdo con la ley estatutaria del derecho a la educación, con sus subsistemas de seguimiento, control, evaluación y operación articulada de las diferentes entidades y organizaciones componentes en los ámbitos territoriales, sectoriales y poblacionales.
- Tener en ejecución de una estrategia nacional de información y apropiación del sistema nacional de educación por parte de instituciones, organizaciones y ciudadanía en todo el país.
- Conseguir su inclusión con objetivos, metas y presupuestos, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y en los planes de desarrollo territoriales 2024-2027.
- Asegurar la evaluación de avances del Sistema y de todas las estrategias de este plan en los foros educativos anuales nacionales y territoriales de 2023 y 2024, incluyendo todos los niveles y modalidades del preescolar a la educación superior.
- Registro de avances en la estructura y los impactos del sistema educativo en general respecto de varios derechos a partir de la educación que el propio sistema se proponga: Se sugieren resultados sobre pobreza, segregación; equidad entre géneros, grupos etarios, etnias, discapacidad, migrantes, zonas urbanas y rurales, regiones, empleabilidad, empleo; productividad; comorbilidades; embarazo precoz; cultura alimentaria y nutrición; conflicto con la ley; convivencia; participación política, entre otros.

## Metas 2028:

- Sistema nacional de información operando con censo general sobre escolaridad y educación operando como responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación o la entidad que haga sus veces.
- Estructura de Sistema Educativo Nacional conformado y operando de acuerdo con la ley estatutaria del derecho a la educación en los ámbitos territoriales, sectoriales y poblacionales.
- Evaluación hecha de avances del Sistema y de todas las estrategias de este plan en los foros educativos anuales nacionales y territoriales del periodo 2025 a 2028.
- Sistema Nacional evaluado y actualizado en el IV Plan Nacional Decenal de Educación, o de Desarrollo Educativo, 2026-2035.
- Tener incluidos objetivos, metas y presupuestos del Sistema en el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 y en los planes de desarrollo territoriales 2028-2031.
- Registro de avances en la estructura y los impactos del sistema educativo en general respecto de varios derechos a partir de la educación que el propio sistema se haya propuesto.

## Metas 2032:

- Sistema nacional de información operando con censo general sobre escolaridad y educación como responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación o la entidad que haga sus veces.
- Estructura de Sistema educativo nacional conformado y operando de acuerdo con la ley estatutaria del derecho a la educación en los ámbitos territoriales, sectoriales y poblacionales.
- Evaluación hecha de avances del Sistema y de todas las estrategias de este plan en los foros educativos anuales nacionales y territoriales del periodo 2029 a 2032.
- Tener incluidos objetivos, metas y presupuestos del Sistema en el Plan Nacional de Desarrollo 2030-2034 y en los planes de desarrollo territoriales 2032-2036.
- Registro de avances en la estructura y los impactos del sistema educativo en general respecto de varios derechos a partir de la educación que el propio sistema se haya propuesto.

### **Estrategia 3. Pactar entre el Estado y la iniciativa privada, en los ámbitos nacional y territoriales, un Plan Nacional de Infraestructura educativa del nuevo milenio**

#### **Actividades:**

- Conformar un equipo de expertos que definan unos parámetros situados y actualizados de arquitectura escolar, ambientes educativos y sismorresistencia ambientalmente sostenibles para jardines infantiles, colegios, universidades y otras instalaciones con fines educativos.
- Realizar un inventario nacional de acuerdo con los parámetros de arquitectura escolar, cultural y educativa.
- Definir territorial y sectorialmente planes de construcciones, ampliaciones y/o transformaciones y dotación de infraestructura educativa con colegios, universidades, politécnicos, bibliotecas, laboratorios, comedores estudiantiles, parques temáticos, centros o museos de ciencia, tecnología, arte y cultura, talleres, campos deportivos y recreativos, ciudadelas educativas.
- Ejecución de los planes territoriales y sectoriales de ampliación, dotación y renovación de infraestructura.

#### **Metas 2024:**

- Inventarios territoriales realizados.
- Proceso de pactos por un plan territorial de infraestructura en marcha.
- Recursos de la Nación considerados en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, y de los territorios en los planes de gobierno 2024-2027.

#### **Metas 2028:**

- Recursos de la Nación considerados en el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, y de los territorios en los planes de gobierno 2028-2031.
- Pactos celebrados y planes de infraestructura educativa en desarrollo con un mínimo del 33% de obras realizadas.

#### **Metas 2032:**

- Recursos de la Nación considerados en el Plan Nacional de Desarrollo 2030-2034, y de los territorios en los planes de desarrollo 2028-2031 y 2032-2036
- Planes de infraestructura educativa en desarrollo con el 100% de obras realizadas y en uso.

### **Eje 2. Pertinencia de la educación.**

**Estrategia 4. Actualizar y retomar los fines y objetivos de la educación establecidos en las leyes 30 de 1992, 115 y 119 de 1994 y reestructurar los proyectos educativos institucionales y los currículos en función de las nuevas demandas a la escuela y de la conformación de un sistema educativo nacional universal, integral y flexible.**

#### **Actividades:**

Ejerciendo la autonomía de las instituciones, tomando como punto de partida la Asamblea de la Constituyente Educativa Nacional, acordar con las comunidades educativas, y con proyección a las generaciones por venir, la actualización y reincorporación plena en los programas de estudio de los fines de la educación y de los objetivos particulares a alcanzar en cada uno de los ciclos, niveles y modalidades. Los fines llaman a insistir en el libre desarrollo de la personalidad, la libertad y desarrollo de pensamiento

y la formación y el crecimiento mental, simbólico, académico y físico de los sujetos de la educación; a la estructuración de sentidos y proyectos de vida; a formar hábitos de estudio; a la formación crítica social, artística y cultural; en los conocimientos y su uso práctico, creativo y productivo, en todos los campos; a la articulación con el mundo, al manejo de tecnologías, a la investigación, la conciencia ambiental y la solidaridad, todo a partir de los derechos humanos y el reconocimiento de la diversidad. Para complementar lo anterior, hacer los ajustes que se consideren pertinentes en la tipificación de las áreas, asignaturas y/o proyectos de estudio, y por ciclos, grados, semestres, módulos, créditos, unidades u otras figuras de organización, el desarrollo secuenciado de la educación.

Como partida, se requiere que cada institución educativa disponga los informes de seguimiento a los PEI, los resultados académicos referenciados por evaluaciones propias y proyectos transversales, exámenes de Estado y pruebas internacionales, lo mismo que el análisis situado de sus promociones, deserciones, reprobaciones, movilidad escolar y condiciones de estudiantes desertores y egresados.

#### **Metas 2024:**

- Asambleas constituyentes territoriales, sectoriales e institucionales realizadas y con lineamientos definidos para la reestructuración de los PEI y los currículos.

#### **Metas 2028:**

- Reestructurados los proyectos educativos institucionales y los currículos de todas las instituciones escolares, todas atendiendo los fines y objetivos de la educación actualizados en el proceso de Constituyente educativa.

#### **Metas 2032:**

- Revisados y actualizados los proyectos educativos institucionales y los currículos de todas las instituciones escolares, todas atendiendo los fines y objetivos de la educación.

### **Estrategia 5. Reconfigurar institucionalmente las modalidades, formas, pedagogías y ambientes educativos de acuerdo con las nuevas dinámicas y demandas en los territorios próximos, las regiones, el país y el mundo.**

#### **Actividades:**

Realizar una caracterización precisa y actualizada, por parte de un equipo técnico con maestros en ejercicio, instituciones educativas de todos los niveles, centros de investigación y autoridades de la educación, de las diferentes modalidades en las que se desarrolle la educación con formas presenciales o remotas, en tiempos reales o asincrónicos, o de manera mixta con unas y otras, esto para que luego en escenarios académicos y participativos de la Constituyente Educativa, se propongan maneras de seguimiento y ajuste a las prácticas educativas con el fin de enriquecer progresivamente las pedagogías, los ambientes y los aprendizajes de acuerdo con los sujetos de la educación, los currículos autónomos de las instituciones, los contextos y las condiciones particulares en las que se debe concretar el derecho sea en niños, jóvenes y adultos en los ámbitos próximos urbanos y rurales, pero también en los más amplios y globales.

Estas modalidades serán propuestas indicándose los estándares de condiciones materiales, equipos y requerimientos técnicos y tecnológicos básicos por cuenta de las instituciones y los gobiernos.

Como base para esta estrategia, se requiere examinar los programas actuales impulsados por el Ministerio, las entidades territoriales y las instituciones educativas en mejoramiento de la calidad, formación docente, nuevas tecnologías de la educación y otros asociados a modalidades, formas, pedagogías y ambientes educativos.

### **Metas 2024:**

- Divulgación hecha, por parte de un equipo técnico-académico nacional, de un documento con propuestas y sugerencias de actualización conceptual y operacional de las modalidades presenciales, remotas y mixtas de educación con sus ambientes educativos y pedagogías pertinentes, lo mismo que un componente con estándares de equipos, materiales y tecnologías exigibles al Estado y a las instituciones.
- Conformación hecha de equipos técnico-académicos regionales, subregionales, locales y sectoriales para impulsar como política pública nacional la actualización de modalidades, pedagogías, ambientes y recursos educativos en todo tipo de institución y proyecto educativo formal, no formal e informal.
- Evaluación en los foros educativos anuales del 2023 y 2024, del proceso de reconfiguración institucional con la actualización de las modalidades, formas, pedagogías, ambientes y recursos educativos.

### **Metas 2028:**

- Evaluación en los foros educativos anuales del 2025 al del 2028, de la ejecución de la política pública nacional de actualización de modalidades, pedagogías, ambientes y recursos educativos y a sus desarrollos territoriales.
- 100% de instituciones educativas con sus planes institucionales formulados y con avances de ejecución en mínimo el 40% de las sedes escolares.

### **Metas 2032:**

- Evaluación en los foros educativos anuales del 2029 al 2032, de la ejecución de la política pública nacional de actualización de modalidades, pedagogías, ambientes y recursos educativos y a sus desarrollos territoriales.
- 100% de instituciones educativas con sus planes institucionales ejecutados en el 100% de las sedes escolares.

**Estrategia 6. Establecer una política nacional de docentes como resultado de la concertación multilateral de gobiernos nacional y territoriales, organizaciones gremiales, sectoriales y profesionales de estudiantes, docentes, académicos, sociedad civil e instituciones educativas.**

**Actividades:**

Formular de manera concertada ampliamente, en desarrollo de una Constituyente Educativa Nacional que trascienda gobierno y agremiaciones de profesores, una política de Estado respecto de la formación, la profesión y el trabajo de docentes de todas las modalidades, sectores, niveles y tipos de vinculación. Las principales acciones a desarrollar desde ella son:

- Actualización de escuelas Normal, facultades de educación y otros agentes de formación docente con proyección de pertinencia y cobertura.
- Estatuto docente único general para todos los niveles y modalidades de educación que sea base para la vinculación y promoción en las carreras docentes en todas las instituciones, sean estatales o de iniciativa privada, ya que la educación es un bien general que se ofrece mediante un servicio público que cumple una función social, independientemente de quien lo preste. Ya está en el actual Plan de desarrollo y hay avances entre Ejecutivo y magisterio, aunque hay que abrirlo a todo el sector educativo incluyendo la educación superior y la del trabajo y desarrollo humano. Hace parte de los acuerdos Fecode-Gobierno y el MEN lo tiene en su plan, precisamente por ese compromiso adquirido.
- Plan nacional de formación, seguimiento permanente y reconsideración de condiciones laborales de los docentes en ejercicio.
- La base de esta estrategia reside en los sistemas de información del Ministerio de Educación y el SENA y caracterización de distribución y perfiles de docentes en todas las modalidades y niveles educativos.

**Metas 2024:**

- Tener conformada y actuando una Mesa nacional de instituciones de formación y práctica docente que sirva de coordinación interna y de articulación con otros asuntos de la Constituyente Educativa y que se ponga como propósito la concertación de una política de Estado que resigne el lugar de la pedagogía y del docente como trabajador profesional en la materialización del derecho a la educa-

**Metas 2028:**

- Tener actuando la Mesa nacional de instituciones de formación y práctica docente como instancia consultora de los gobiernos, las instituciones educativas y las instituciones no educativas que realicen ejercicios de educación informal.
- Evaluación en los foros educativos anuales del 2025 al 2028, del proceso de formulación y ejecución de una política de Estado de formación y desempeño docente.

**Metas 2032:**

- Tener actuando la Mesa nacional de instituciones de formación y práctica docente como instancia consultora de los gobiernos, las instituciones educativas y las instituciones no educativas que realicen ejercicios de educación informal.
- Evaluación en los foros educativos anuales del 2029 al 2032, del proceso de formulación y ejecución de una política de Estado de formación y desempeño docente.

ción. Sus enfoques están en las instituciones de formación y actualización docente, en la promulgación de un nuevo estatuto profesional que incluya todas las maneras de hacer docencia, y una política de formación, seguimiento permanente y reconsideración de condiciones laborales de los docentes en ejercicio.

- Tener formulados unos lineamientos actualizados de proyección de las escuelas Normal y las facultades y programas de formación docente.
- Tener, para la discusión nacional, el borrador de un nuevo estatuto docente.
- Tener en ejecución un Plan nacional de formación, seguimiento permanente y reconsideración de condiciones laborales de los docentes en ejercicio a cargo del Ministerio de Educación Nacional y de las universidades.
- Evaluación en los foros educativos anuales del 2023 y 2024, del proceso de formulación de una política de Estado de formación y desempeño docente.

- Tener en ejecución, en el 100% de las instituciones correspondientes, los lineamientos actualizados de proyección de las escuelas Normal y las facultades y programas de formación docente.
- Tener en ejecución un nuevo estatuto docente.
- Tener en ejecución un Plan nacional de formación, seguimiento permanente y reconsideración de condiciones laborales de los docentes en ejercicio a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

- Tener en ejecución, en el 100% de las instituciones correspondientes, los lineamientos actualizados de proyección de las escuelas Normal y las facultades y programas de formación docente.
- Tener en ejecución un nuevo estatuto docente.
- Tener en ejecución un Plan nacional de formación, seguimiento permanente y reconsideración de condiciones laborales de los docentes en ejercicio a cargo del Ministerio de Educación Nacional.



### Eje 3. Financiación y descentralización de la educación.

#### Estrategia 7. Reformar el Sistema General de Participaciones para la educación desde la noción de derecho humano.

##### Actividades:

- Lograr que los recursos oficiales sean suficientes para dar un salto en la pertinencia, la infraestructura, el equipamiento, la cobertura y el acceso y la permanencia en el aparato escolar desde el preescolar completo. Para ello, conseguir que la actual dinámica de diálogo por la reforma al Sistema General de Participaciones<sup>31</sup> entre el gobierno y Fecode se incorpore dentro de la Asamblea Constituyente por el derecho a la Educación, esto para aumentar el número de actores participantes y darle mayor legitimidad a ese acuerdo, por ahora no tan amplio con el país. Ya está en marcha con compromisos de la Nación, las organizaciones de docentes, de departamentos y municipios.

##### Metas 2024:

- Tener reformado y aprobado, con los soportes legales, administrativos y financieros, el Sistema General de Participaciones en lo relacionado con aportes para la educación desde la noción de derecho.
- Tener incluido lo establecido en la reforma en los planes de inversión aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, en la vigencia 2024.

##### Metas 2028:

- Tener incluido lo establecido en la reforma en los planes de inversión aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, en las vigencias del 2025 al 2028.
- Estar incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 y los planes de desarrollo territoriales 2024-2027 y 2028-2031.

##### Metas 2032:

- Tener incluido lo establecido en la reforma en los planes de inversión aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, en las vigencias del 2029 al 2032.
- Estar incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2032-2036 y los planes de desarrollo territoriales 2032-2035.

#### Estrategia 8. Rediseñar las competencias nacionales, territoriales e intersectoriales de acuerdo con la Ley Estatutaria del Derecho a la Educación, el Sistema General de Participación reformado y la conformación del Sistema Nacional de Educación.

##### Actividades:

- Incluir en las deliberaciones de la Constituyente Educativa Nacional la concertación, entre la movilización ciudadana y los gobiernos y legisladores nacionales, regionales y locales, de un rediseño de las competencias y alcances en los compromisos de la Nación y los entes territoriales por la garantía del derecho a la educación, de tal manera que no queden ni vacíos ni choques entre ellas ni entre los diferentes niveles y modalidades de educación.<sup>32</sup>

32. Ley 715 de 2001.

- Reestructuración del Ministerio de Educación Nacional, del SENA, del ICBF y de las secretarías de educación territoriales de acuerdo con las competencias asignadas en el rediseño.
- Como entrada es necesario realizar el balance y análisis del cumplimiento de la ley 715 de 2001 por la Nación y las entidades territoriales y los compromisos de financiación del SENA y de las universidades estatales.

#### **Metas 2024:**

- Tener establecidos y apropiados los lineamientos con los cuales la Nación y las entidades territoriales acogen el rediseño de las competencias para financiar, administrar y dirigir la educación en cada uno de sus niveles y modalidades.

#### **Metas 2028:**

- La Nación y el 100% de las entidades territoriales atienden a cabalidad la nueva distribución de las competencias para financiar, administrar y dirigir la educación.

#### **Metas 2032:**

- La Nación y el 100% de las entidades territoriales atienden a cabalidad la nueva distribución de las competencias para financiar, administrar y dirigir la educación.

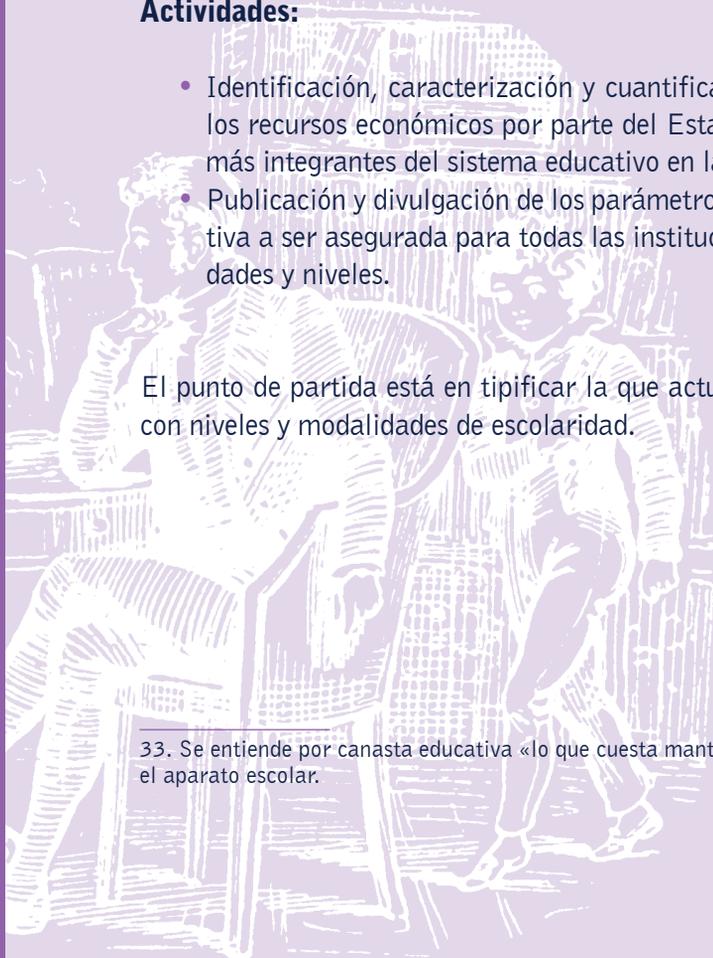
### **Estrategia 9. Tipificar la canasta educativa de las instituciones escolares<sup>33</sup>.**

#### **Actividades:**

- Identificación, caracterización y cuantificación y proyección de los componentes de inversión de los recursos económicos por parte del Estado en sus diferentes niveles e instituciones y de los demás integrantes del sistema educativo en la denominada canasta educativa.
- Publicación y divulgación de los parámetros y estándares de los componentes de la canasta educativa a ser asegurada para todas las instituciones educativas y los estudiantes en todas las modalidades y niveles.

El punto de partida está en tipificar la que actualmente se considere la canasta educativa de acuerdo con niveles y modalidades de escolaridad.

33. Se entiende por canasta educativa «lo que cuesta mantener, garantizar el acceso y permanencia de los niños y jóvenes» en el aparato escolar.



### Metas 2024:

- Tener establecida y apropiada por las entidades territoriales y las directivas docentes la nueva tipificación de las canastas educativas según sectores, niveles y modalidades de enseñanza.

### Metas 2028:

- La Nación y el 100% de las entidades territoriales y sus instituciones educativas presupuestan y disponen a cabalidad lo indicado en la nueva tipificación de las canastas educativas.
- Evaluación nacional de la inversión y la disposición de la canasta educativa y presentación de recomendaciones vinculantes para su actualización y mejoramiento.

### Metas 2032:

- La Nación y el 100% de las entidades territoriales y sus instituciones educativas presupuestan y disponen a cabalidad lo indicado en la nueva tipificación de las canastas educativas.
- Evaluación nacional de la inversión y la disposición de la canasta educativa y presentación de recomendaciones vinculantes para su actualización y mejoramiento.

## Estrategia 10. Garantizar la financiación, disponibilidad, acceso universal y permanencia en el sistema educativo.

### Actividades:

- Con destino a la Asamblea de la Constituyente Educativa Nacional, realizar un estudio a profundidad sobre la cobertura, costos educativos y los resultados de impacto en la vida de estudiantes, docentes, administrativos, familias y comunidades de las instituciones educativas.
- Concertar, entre los gobiernos y legisladores nacional y territoriales, el Sistema Educativo Nacional y la movilización ciudadana, el gran salto en la inversión por el Estado que se espera desde hace tres décadas. Urge establecer políticas progresivas audaces y presupuestos crecientes del 5,1% del PIB 2020 (4,1% en preescolar, básica, media y para el trabajo y desarrollo humano + 1% en educación superior) en sus valores nominales al 6,8 % en 2024 y seguir aumentando progresivamente esa inversión al 9% en 2028, sosteniéndose en ese rango hasta 2032 con el 9,1%, para avanzar en gratuidad en la educación superior a egresados de instituciones estatales de familias bajo la línea de pobreza y alcanzar la universalización de la educación formal, y la no formal o del trabajo y el desarrollo humano para los casos en que se opte por ella.
- Se propone estimar la inversión, como derecho autónomo, exigible y necesariamente materializable, en cada persona, esté escolarizada o no, e independiente de su nivel de escolaridad y modalidad dentro de la considerada franja en edad escolar de 3 a 21 años, dejando un rubro asegurado para contribuir con la educación formal, informal o no formal, o para el trabajo y desarrollo humano, de 21 años en adelante.

Como base referente para tasar un valor por persona durante toda su trayectoria educativa formal, se propone considerar el informe final de un estudio contratado por el mismo Ministerio de Educación Nacional con la empresa consultora Economía Urbana, que estimó como valor óptimo de la canasta educativa de preescolar, primaria y secundaria y media, a precios de 2014, los siguientes valores, y que para esta propuesta se proyectó con IPC a 2020:

Nivel	Número de grados/años	Edades	Valor promedio "canasta ideal" 2014 -MEN	Valor proyectado IPC a 2020	Promedio propuesto por persona.
Preescolar	3	3 a 5 años	\$5.324.039	\$6.809.445	\$7.000.518 (ajustar a \$7 millones)
Primaria	5	6 a 10 años	\$5.202.832	\$6.554.422	
Secundaria y media	6	11 a 16 años	\$5.773.626	\$7.384.467	
Trayectoria hasta educación media	14		\$76.628.033	\$98.007.254	

*Cálculos propios con base en producto final, presentado por Economía Urbana, del contrato "Canasta Educativa contrato 947 de 2014- Asesoría al Ministerio de Educación Nacional para: Analizar la distribución de competencias por niveles de gobierno definidas en la Ley 715 de 2001 para el sector educativo y proponer ajustes y revisar la canasta educativa por niño atendido con el fin de aportar insumos para la propuesta integral de ajuste de la Ley 715 de 2001". Página 108.*

Advirtiendo que la inversión estatal en estudiantes en educación terciaria (superior y de jóvenes y adultos) no se tiene determinada por persona titular de ese derecho, se propone hacer un giro trascendental en la lógica para presupuestar a todos los jóvenes con el valor promedio de su trayectoria hasta la media, que se plantea ajustado en \$7 millones anuales desde 2028 a precio 2020, que está cerca del doble de lo que actualmente se invierte en promedio en cada estudiante universitario por parte del Estado.

- Para alcanzar la universalización en el curso de 10 años, poner el énfasis en garantizar progresivamente el preescolar de 3 grados, en ampliar y fortalecer la educación en la ruralidad e incentivar a sus docentes, y en una estrategia remedial con jóvenes y adultos analfabetas y desescolarizados sin títulos o certificados laborales con alfabetización, validación de la educación básica y media y ofertas para que cursen y completen educación técnica para el trabajo y desarrollo humano o educación superior, todo esto en relación efectiva con oportunidades laborales y productivas.

Asegurando el preescolar desde los 3 años se logrará que en una década se esté bordeando la universalización de la educación hasta la media<sup>34</sup> sin los rezagos o la extraedad y las deserciones que hoy se padecen. Ampliando el apoyo a la educación en la ruralidad (cerca de 2,4 millones de estudiantes) incentivando sus maestros con transporte, vivienda, alimentación y acompañamiento permanente, más allá de la actual bonificación, y para sus estudiantes la pertinencia educativa y la garantía de llegar a los niveles superiores. Como es necesario lograr un impacto significativo en las oportunidades de trayectoria educativa completa hasta graduarse en la educación superior en cualquiera de sus niveles, se limitará el efecto excluyente de las pruebas de Estado y se garantizará progresivamente, en universidades públicas, educación superior gratuita o subvencionada hasta

34. Se estima que actualmente se bordea el 50% en educación media, con tasa de matrícula neta.

un 80% del costo de las matrículas según ingresos familiares, a todos los bachilleres egresados de instituciones educativas estatales de media. Para esto será necesario hacer una profunda revisión de acceso, costos y matrículas, de tal forma que se amplíe y fortalezca la educación pública articulando directamente instituciones de la media con la superior.

- Ser incluida en los presupuestos de los planes nacionales y territoriales de desarrollo de los años 2022, 2024, 2026, 2028, 2030 y 2032 haciendo creciente la inversión medida en puntos del PIB, que en la actualidad bordea el 4,5%, con una inversión privada aproximada de un 50% de ese valor.
- Apoyar la exigencia del cumplimiento de los acuerdos con FECODE, estudiantes universitarios, universidades y ciencia, tecnología e investigación.

### Metas 2024:

- Haber aumentado a 6.8 % del PIB en inversión estatal en todos los niveles educativos con una inversión anual de \$6.5 millones por estudiante.

Cobertura en educación preescolar:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
3 años	768.654	Prejardín	230.596	30%
4 años	775.443	Jardín	348.949	45%
5 años	790.195	Transición	750.685	95%
	2.334.292		1.330.230	

Cobertura en educación básica:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
6 años	801.423	1°	761.352	95%
7 años	801.493	2°	721.344	90%
8 años	800.439	3°	720.395	90%
9 años	799.168	4°	679.293	85%
10 años	798.108	5°	678.392	85%
11 años	797.458	6°	637.966	80%
12 años	797.002	7°	597.751	75%
13 años	797.152	8°	558.006	70%
14 años	797.790	9°	558.453	70%
	7.190.033		5.912.952	

Cobertura en extraedad de básica y educación media:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
15 años	799.074	10°	559.259	70%
16 años	801.122	11°	560.785	70%
	1.600.196		1.120.044	

Cobertura en extraedad de media, educación terciaria y superior:

Edad	Universo / DANE	Estudiantes en edad ideal	Cobertura neta alcanzada
17 años	804.141	482.485	60%
18 años	808.290	484.974	60%
19 años	813.899	406.949	50%
20 años	820.728	287.254	35%
21 años	828.661	284.511	34%
	4.075.719		1.946.173

- Gratuidad y subvenciones en la educación superior pública al 60 % de bachilleres egresados de instituciones estatales.
- Haber cumplido el ciclo ofrecido en Generación E y Matrícula Cero a sus beneficiarios.

### Metas 2028:

- Haber aumentado a 9.0 % del PIB la inversión estatal.

Cobertura en educación preescolar:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
3 años	737.195	Prejardín	516.036	70%
4 años	747.361	Jardín	635.257	85%
5 años	758.109	Transición	742.947	98%
	2.242.665		1.894.240	

Cobertura en educación básica:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
6 años	768.391	1°	753.024	98%
7 años	778.157	2°	762.594	98%
8 años	784.746	3°	745.509	95%
9 años	799.248	4°	759.286	95%
10 años	810.170	5°	769.661	95%
11 años	809.827	6°	728.844	90%
12 años	808.210	7°	727.389	90%
13 años	806.438	8°	725.794	90%
14 años	804.659	9°	670.690	84%
9 años	799.248	4°	759.286	95%
	7.169.846		6.642.791	

Cobertura en extraedad de básica y educación media:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
15 años	803.273	10°	642.618	80%
16 años	801.922	11°	641.538	80%
	1.605.195		1.284.156	

Cobertura en extraedad de media, educación terciaria y superior:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
17 años	801.175	600.881	75%	98%
18 años	800.850	600.638	75%	98%
19 años	801.189	560.832	70%	95%
20 años	802.350	481.410	60%	95%
21 años	804.753	402.376	50%	95%
	4.010.317		2.646.137	

- Gratuidad y subvenciones en la educación superior pública al 75 % de bachilleres egresados de instituciones estatales.

## Metas 2032:

- Haber subido al 9.1 % del PIB la inversión estatal.

Cobertura en educación preescolar:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
3 años	707.668	Prejardín	672.284	95%
4 años	718.064	Jardín	682.161	95%
5 años	728.206	Transición	691.796	95%
	2.153.938		2.046.241	

Cobertura en educación básica:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
6 años	737.994	1°	701.094	95%
7 años	747.339	2°	709.972	95%
8 años	757.270	3°	719.406	95%
9 años	767.764	4°	729.376	95%
10 años	777.721	5°	738.876	95%
11 años	787.107	6°	747.752	95%
12 años	793.273	7°	753.609	95%
13 años	807.301	8°	726.571	90%
14 años	817.604	9°	735.844	90%
	6.993.373		6.562.500	

Cobertura en educación media:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
15 años	816.515	10°	694.038	85%
16 años	814.056	11°	691.948	85%
	1.630.571		1.549.042	

Cobertura en educación terciaria y superior:

Edad	Universo / DANE	Grado ideal	Estudiantes en edad ideal	Cobertura en edad ideal
17 años	811.401	608.551	75%	95%
18 años	808.727	606.545	75%	95%
19 años	806.528	564.570	70%	95%
20 años	804.344	482.606	60%	95%
21 años	803.065	401.532	50%	95%
	4.034.065		2.663.804	

- Gratuidad y subvenciones en la educación superior pública al 75 % de bachilleres egresados de instituciones estatales.

## Financiación a cargo del Estado

De manera puntual, se toma como línea de base el gasto público en educación hecho por el Estado en 2020 que fue de \$44.1 billones, el que se anunció será de 4,7% del PIB en 2021 y de 4.9% en 2022. Esta propuesta propone mantener la tendencia subiendo al 5,5% en 2023 y a 6,8% en 2024. De 2025 se propone incrementar cada año proporción del PIB hasta llegar al 9,0 en 2028, cuando se estima que ya estaría consolidado el sistema educativo para una cobertura universal con pertinencia, canasta educativa e infraestructura, consiguiéndose el fortalecimiento de la educación estatal gratuita durante los 4 años siguientes (hasta 2032).

Aunque la inversión varía de acuerdo con los niveles educativos de preescolar a la educación superior y con otras variables por tipo de entidad territorial y sector urbano y rural, se promedió en \$6.500.000 (valor 2020) la inversión anual por cada estudiante hasta 2024, año a partir del cual se deberá incrementar progresivamente, como mínimo al equivalente de \$7.000.000 (2020) en 2028, sosteniéndose hasta 2032, considerados estos de acuerdo con sus edades desde los 3 hasta los 21 años y todos sus costos de canasta educativa. Se destina una parte de la inversión para estudiantes jóvenes y adultos de 22 y más años, sea que se beneficien de alfabetización, educación por ciclos de adultos, educación para el trabajo y desarrollo humano, educación superior, por cursos de corta duración o informal, lo mismo que para infraestructura y servicios en proyectos educativos dentro del sistema educativo y por fuera de instituciones escolares como planes de formación, bibliotecas, parques, museos, talleres, centros de tecnología, etc.

Año	Inversión estatal. PIB	Valor en billones	Estudiantes	Inversión dentro de instituciones escolares	Inversión por fuera del aparato escolar	Inversión total en billones de pesos
2020	4.4	\$44	8.018.501	1 (e. superior)		\$45
<b>METAS</b>						
2024	6.8	\$68	10.309.399	\$67	\$1	\$68
2028	9.0	\$90	12.467.324	\$87	\$3	\$90
2032	9.1	\$91	12.821.587	\$90	\$1	\$91





## **Hacia un contrato social en torno a la economía campesina. La alimentación de los y las colombianas es con los campesinos o no es**

Una apuesta democrática y sustentable por el desarrollo rural, la justicia con la ruralidad y el fortalecimiento de las economías campesinas

Pedro Santana Rodríguez • Absalón Machado C. • Darío Fajardo Montaña • Luis Jorge Garay Salamanca  
Héctor Mondragón • Carolina Corcho Mejía • Jaime Alberto Rendón Acevedo • José Daniel Rojas  
Wilson Arias Castillo • Jorge Iván González • Jorge Enrique Espitia  
Corporación Latinoamericana Sur • Centro de Estudios e Investigaciones Rurales (CEIR).  
Universidad de La Salle

## **Autores**

Pedro Santana Rodríguez

Absalón Machado

Darío Fajardo Montaña

Luis Jorge Garay Salamanca

Héctor Mondragón

Carolina Corcho Mejía

Jaime Alberto Rendón Acevedo

José Daniel Rojas

Wilson Arias Castillo

Jorge Iván González

Jorge Enrique Espitia

# Contenido

## RESUMEN

Hacia un contrato social en torno a la economía campesina  
la alimentación de los y las colombianas es con los campesinos o no es – 278 –

### 1 Contexto global y modelo de desarrollo

– 288 –

- 1.1 El modelo de desarrollo y el papel de la producción agropecuaria  
– 288 –
- 1.2 Los tratados de libre comercio y la agricultura  
– 293 –
- 1.3 El sistema alimentario corporativo  
– 296 –

### 2 Situación coyuntural colombiana

– 301 –

- 2.1 Desempleo y pobreza  
– 301 –
- 2.2 El problema de tierras y la ruralidad  
– 304 –
- 2.3 Rentismo como modelo de relacionamiento societal. Rentismo, mercado instrumental de tierras y despojo masivo en Colombia  
– 306 –

### 3 La crisis y el campesinado

– 309 –

- 3.1 La crisis y las economías campesinas, familiares y comunitarias  
– 309 –
- 3.2 Eficiencia campesina  
– 311 –
- 3.3 La producción campesina y los mercados  
– 313 –
- 3.4 Las mujeres rurales y la crisis pandémica  
– 315 –
- 3.5 Los jóvenes rurales, más sombras que luces  
– 317 –
- 3.6 el ser campesino  
– 320 –

### 4 Propuesta: un contrato social sobre la ruralidad y el campesinado

– 323 –

### 5 Temas propositivos para el contrato social

– 329 –

- 5.1 El modelo de desarrollo, transición ecológica y territorio  
– 329 –
- 5.2 Fortalecimiento de la participación campesina en el abastecimiento de alimentos del país  
– 331 –
- 5.3. La pertinencia de una política social de renta básica de emergencia o de ingreso mínimo vital  
– 334 –
- 5.4. Una política integral de tierras  
– 336 –
- 5.5 Comercialización y mercadeo  
– 339 –
- 5.6 Ciencia, conocimiento y capital  
– 340 –
- 5.7 Mujeres y jóvenes, a la conquista de una política pública  
– 343 –
- 5.8 Cinturones verdes y sustentabilidad  
– 344 –
- 5.9 Comunidades y territorialidades campesinas  
– 345 –

### 6 El gasto involucrado en las propuestas

– 345 –

### Bibliografía

– 349 –



# RESUMEN

## HACIA UN CONTRATO SOCIAL EN TORNO A LA ECONOMÍA CAMPESINA

### LA ALIMENTACIÓN DE LOS Y LAS COLOMBIANAS ES CON LOS CAMPESINOS O NO ES

**Una apuesta democrática y sustentable por el desarrollo rural, la justicia con la ruralidad y el fortalecimiento de las economías campesinas**

Este documento es una propuesta para el debate social amplio y democrático, preparado por la iniciativa de diferentes personas e instituciones con el propósito de proponer alternativas viables para la ruralidad colombiana y en espacial hacia las economías campesinas

# Componentes fundamentales para un acuerdo en torno a la ruralidad y al campesinado

## 1. Motivación y presentación<sup>1</sup>

### ¿Por qué este acuerdo?

El país atraviesa por una crisis económica y social de grandes proporciones generada en la coyuntura por la pandemia originada con el Covid 19. Esa situación se suma a la existente y originada por diversos procesos ligados al modelo de desarrollo en el que se ha embarcado al país. Son crisis estructurales y coyunturales que se combinan para escenificar una situación que obliga a repensar seriamente lo que se viene haciendo para la ruralidad, las consideraciones sobre las relaciones rurales-urbanas y el papel estratégico de la producción nacional

de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria de los más desprotegidos. Esta crisis ha mostrado claramente que el imaginado progreso de las ciudades era tan vulnerable como las deterioradas condiciones de vida en el campo.

Ante estas circunstancias se ha construido este ejercicio de discusión y de propuestas democráticas para Colombia, en esencia para la Colombia rural, el cual pretende generar alternativas que logren permear la agenda pública, tal y como lo ha hecho el proyecto de Ley de Renta Básica de Emergencia, que ha logrado posicionar con ese solo enunciado una reivindicación clara y concisa que logró concretarse en un proyecto de ley, que se espera conduzca a movilizar a la ciudadanía en esta coyuntura alrededor de un enunciado similar.

1. Fuentes: Texto básico, Manifiesto Rural de la Universidad de La Salle; resumen A. Machado; notas H. Mondragón

Este ejercicio busca construir una propuesta dirigida a la sociedad en su conjunto: sociedad civil, sociedad política, organizaciones sociales, academia, organizaciones campesinas, indígenas, afros, partidos políticos, en la búsqueda de la consolidación de la paz, de una transición democrática y a la justicia con el campo colombiano.

En la coyuntura actual ha quedado claro que la pandemia ha llegado a sensibilizar al conjunto de la población sobre la importancia de la economía campesina, la que ha provisto de manera sustancial el suministro de alimentos a los consumidores urbanos. Esto no ha pasado desapercibido para las mayorías nacionales que viven en los centros urbanos, pues hoy se tiene una mejor valoración del trabajo de los campesinos que ha permitido mantener una oferta de alimentos suficiente en estos largos meses de confinamiento y emergencias. La limitación para acceder a ellos está relacionada con la falta de ingresos para un sector de la población que no tiene recursos para comprarlos, y es ahí es donde entra con mucha fuerza propuestas como la de renta básica de emergencia.

Parte de esas reivindicaciones campesinas se resumen en el punto 1 de la Reforma Rural Integral de los Acuerdos de La Habana, pero, dadas las circunstancias de la escasa implementación que se han dado con el actual Gobierno, se re-

quiere a nuestro juicio de una propuesta que sea un puente hacia la materialización y el cumplimiento de esos acuerdos. Por lo cual, una agenda de transición hacia una nueva democracia sería ese puente para que la sociedad pueda reivindicar el cumplimiento y el desarrollo integral de los puntos del Acuerdo con los complementos aportados por la Misión para la Transformación del Campo, conducentes a una valoración de la ruralidad y el trabajo del campesinado, hombres y mujeres de la ruralidad.

Esta propuesta pretende aportar a la producción de un breve documento que sintetice reivindicaciones muy concretas de apoyo a la economía campesina. El documento tendrá varios destinos: (1) Un proyecto de Ley, (2) unas acciones de apoyo, visibilización y respaldo a las iniciativas ya existentes como los mercados campesinos, las redes de cercanías para la distribución y venta de alimentos, los cinturones verdes, las zonas de reserva campesina, las redes de productores, la territorialidad y la cultura campesina, etc., y (3) una propuesta de política rural que contribuya a un programa de transición democrática para cerrar las brechas urbano rurales y trazar un compromiso decidido frente al desarrollo rural. Para avanzar en esos procesos se requerirá de gran capacidad de concertación con las redes de organizaciones, tanto campesinas como urbanas.

El proceso propuesto deberá concluir con la formulación de una propuesta de política pública sobre la economía campesina que tendrá como destinatarios a las organizaciones campesinas, indígenas y afros, pero también al conjunto de la sociedad política. El documento será presentando a todos los actores políticos de cara a los procesos electorales de 2022 tanto a las listas al Congreso como a la presidencia de la República. También deberá ser útil para promover la agenda legislativa y convidar a una reflexión permanente sobre el papel estratégico de la ruralidad y las economías campesinas, familiares y comunitarias en el desarrollo del país.

## 2. Los componentes<sup>2</sup>

### **Distribución y usos de la propiedad rural. Restitución, formalización.**

Colombia tiene una distribución muy inequitativa de la tierra en el sector rural, acompañada de un inapropiado uso del suelo, lo cual obstaculiza el desarrollo y las posibilidades de fortalecer las economías productoras de alimentos de pequeños y medianos productores. Al tiempo existe una alta informalidad en la tenencia de la tierra que impide el acceso a recursos financieros y programas públicos que suministran bienes y servicios a los productores. Igualmente, el

2. Del resumen de A. Machado

proceso de restitución de tierras despojadas durante el conflicto armado interno ha sido lento y requiere fortalecerse para garantizar un retorno sostenible y digno a los pobladores que fueron expulsados del campo.

A pesar de que el país cuenta con al menos dos leyes de reforma agraria en las cuales la atención a los campesinos no se limita a facilitar el acceso a la tierra, sino que han contemplado servicios de apoyo al mejoramiento de las condiciones de vida de las gentes del campo, estas leyes no han tenido cumplimiento. Peor aún, cuando ya eran muy graves la concentración de la propiedad y la necesidad de democratizar el reparto de la tierra, las dirigencias del país tomaron la decisión de paralizar la política reformista y, en su lugar impulsar programas de colonización en los bordes de la frontera agraria, alejando a los campesinos de los mercados y de un relativo bienestar. Con el agravante del debilitamiento de la institucionalidad agraria y de la creciente competencia desleal de las importaciones de alimentos subsidiados en sus países de origen. Fue allí en donde la única posibilidad económica que encontraron estos desterrados fue su vinculación con el narcotráfico, floreciente desde entonces en los mercados norteamericanos.

Peor aún, cuando ya eran muy graves la concentración de la propiedad y la necesidad de democratizar el reparto de la

tierra, las dirigencias del país tomaron la decisión de paralizar la política reformista y, en su lugar impulsar programas de colonización en los bordes de la frontera agraria, alejando a los campesinos de los mercados y de un relativo bienestar. A lo anterior se añadió el agravante del debilitamiento de la institucionalidad agraria y de la creciente competencia desleal de las importaciones de alimentos subsidiados en sus países de origen, fue allí en donde la única posibilidad económica que encontraron estos desterrados fue su vinculación con el narcotráfico, floreciente desde entonces en los mercados norteamericanos.

Frente a los efectos sociales, económicos y ambientales de la concentración de la propiedad agraria y el uso inapropiado de los suelos es necesario impulsar una política que atienda estos procesos de manera coherente para facilitar un desarrollo rural potenciador de las capacidades de la población rural, además de ayudar a estabilizar condiciones de paz.

El país no podrá seguir aplazando indefinidamente la búsqueda de soluciones a la estructura de la tenencia de la tierra, ello es una condición indispensable para avanzar en el desarrollo nacional y rural, y las iniciativas como la del catastro multipropósito siempre serán insuficientes para avanzar, si no se adopta una visión más holística sobre el problema de la tierra.

## Derechos de la mujer rural y equidad de género<sup>3</sup>

La importancia de las mujeres en la economía campesina y la agricultura familiar siempre ha sido grande, pero ha sido invisibilizada, así como el trabajo doméstico. Las mujeres rurales han avanzado hasta ocupar mayor número de cargos directivos de las organizaciones sociales rurales y en muchos casos los puestos más destacados de la organización y del liderazgo público. Esta es una tendencia internacional que debe ser apoyada con normas específicas, desde la educación y desde la investigación social. Al mismo tiempo es indispensable impulsar la lucha contra la violencia doméstica, muy extendida en el campo, y para eliminar las diferentes formas de violencia contra la mujer, en especial el femicidio y la violación sexual. El cambio de mentalidad sobre los papeles de género debe fortalecer el papel de las mujeres en las organizaciones y movilizaciones rurales, en las decisiones de la sociedad y las comunidades y en el protagonismo económico y cultural.

Es necesario mediante normas obligatorias, el trabajo de la mujer rural sea valorado. En efecto, las leyes 30 de 1988 y 160 de 1994 establecieron que la titulación de tierras de la reforma agraria debe hacerse a nombre de ambos cónyuges o compañeros permanentes y

3. De Versión de H Mondragón

**El país no podrá seguir aplazando indefinidamente la búsqueda de soluciones a la estructura de la tenencia de la tierra, ello es una condición indispensable para avanzar en el desarrollo nacional y rural (...)**

a partir de los 16 años, tanto para hombres como para mujeres. Las diversas normas agrarias, sociales y de reconocimiento y reparación de víctimas de desplazamiento forzado han reconocido los derechos de las madres solteras o cabeza de familia. También los acuerdos de paz han establecido la inclusión equitativa de las mujeres en los programas acordados. Aunque esta legislación, tanto como las normas generales civiles tienden a garantizar el derecho a la tierra y a la propiedad de las mujeres, hacerlas realidad depende también de un proceso social y cultural.

### **Sustitución de cultivos de uso ilícito<sup>4</sup>**

Las condiciones de fondo para la articulación del país con la economía del narcotráfico están vinculadas directamente con la segregación sistemática de comunidades y territorios

desde la construcción del poder y como parte de ella, de la representación política de estas comunidades. Son procesos profundamente arraigados en la configuración política y económica del territorio nacional, en la construcción del Estado y de las políticas que lo representan en el territorio, entre ellas las políticas de representación, las agrarias y las ambientales. A través de ellas se ha expresado y fortalecido el desarrollo desigual y con él la formación y captación de las rentas derivadas de él.

Consecuentemente, la superación de las condiciones que viabilizaron la articulación de Colombia con la economía internacional del narcotráfico, su arraigo y sus efectos estará vinculada con el reconocimiento de las comunidades marginalizadas y de sus territorios por parte del conjunto de la sociedad, con la construcción de capacidades y la dotación de recursos para tomar la ruta hacia el equilibrio del conjunto de la sociedad nacional. No se trata solamente de superar las vinculaciones con la economía del narcotráfico. Está presente, en primer lugar, el acceso a la tierra y a los demás componentes de un desenvolvimiento equilibrado de las regiones para las poblaciones excluidas de ellos; de superar los efectos que esa exclusión ha generado en la sociedad y en la economía colombianas; superar las condiciones de «desarrollo desigual» que viabilizaron esta articulación; se trata de la de-

mocratización de la sociedad, de sus expresiones políticas pero también económicas y territoriales.

### **Comunidades y territorialidades campesinas. Agencias para la transformación.**

El mundo de la ruralidad y sus territorios está configurado por una miríada de comunidades y organizaciones de la sociedad que ha sido duramente afectado por el conflicto. El deterioro del capital social ocurrido en ese proceso ha minado las comunidades de diferentes maneras, lo cual requiere un proceso de recomposición de los tejidos sociales y sus relaciones con las comunidades urbanas. En la geografía nacional también se han ido configurando desde temprano territorios caracterizados por una cultura y un modo de vida campesino, indígena, y afro especialmente, con sentidos de pertenencia que no siempre se reconocen en las políticas públicas. Las agencias gubernamentales encargadas del desarrollo rural actúan con los productores como si estos fueran universos individuales y con poco reconocimiento del sentido territorial del desarrollo. No sólo es necesario reconocer el proceso comunitario y de conformación de territorios específicos de la ruralidad, también se necesita que la institucionalidad pública y privada reconozcan esos procesos para

4. D. Fajardo

potenciarlos y contar con un desarrollo donde la participación de la comunidad es esencial para el desarrollo de la democracia.

### **Financiación. Crédito. Socialización del riesgo**

El modelo de desarrollo productivo y de los mercados obliga a contar con un acceso adecuado a fuentes de financiación adaptadas a las características de los productores y de los productos. El país ha realizado muchos avances en la tecnología institucional del financiamiento, pero ello no ha llegado de manera clara y oportuna a los productores pequeños y las economías familiares. Los problemas de costos de transacción, trámites, condiciones y garantías exigidas no han encontrado aún el camino adecuado, a pesar de conocer relativamente bien donde están los puntos críticos del proceso de financiación. Igualmente, los mecanismos previstos para la socialización del riesgo son deficientes y el Fondo de Garantías ha sido distorsionado en sus propósitos de ofrecer a los campesinos y pequeños productores la posibilidad de mantenerse en el mercado del crédito.

El tema de la financiación de la producción, el consumo rural y la intermediación de productos, espera aún transformaciones en el sistema financiero que potencien los aportes de los habitantes rurales al desarrollo nacio-

nal. Las transformaciones que propuso la Misión Rural sobre el Fondo Financiero Agropecuario y el sistema crediticio rural son una buena base para emprender acciones sobre el tema de financiación en la ruralidad.

### **Producción, productividad, tecnología, biodesarrollo**

Colombia es un país integrado a los mercados mundiales en condiciones que no son equitativas y generan serios conflictos con las políticas públicas que buscan abaratar las importaciones y generar cada vez más excedentes para los mercados internacionales, profundizando un modelo primario exportador que niega las posibilidades del desarrollo agroindustrial, donde pequeños y medianos productores tengan cabida. Los TLC han incrementado la dependencia alimentaria de Colombia e impuesto condiciones a favor de los inversionistas transnacionales, incluidas las empresas que desplazan la producción de alimentos y causan impactos ambientales que destruyen el hábitat de las comunidades rurales. Ese modelo y los problemas que genera no se resuelven solamente con una revisión de las negociaciones de los TLC; también requiere de una reconsideración sobre la reconversión productiva y las relaciones de la agricultura con los procesos de industrialización y el consumo interno. No existen dudas sobre

la necesidad de fortalecer el sistema alimentario para el consumo nacional, especialmente con el uso de sistemas agroecológicos y regenerativos, lo cual implica incrementar el presupuesto público para la agricultura y en particular para la economía campesina, así como revisar los incentivos y subsidios otorgados a las economías exportadoras. Un Pacto Nacional sobre la Seguridad Alimentaria Nacional aparece como una opción a considerar, pues no es conveniente ni económica, ni social, ni institucionalmente, continuar con el permanente aumento de las importaciones de alimentos.

Es reconocido que la producción proveniente del sector agropecuario registra serios problemas de productividad y desarrollo tecnológico. Ello está ligado al acceso a recursos productivos, conocimiento, entrenamiento y capacitación para utilizar los progresos tecnológicos que pueden beneficiar al campo; así como a los procesos del mercado que no permiten a los productores recuperar siempre los costos y las inversiones realizadas, entre otros factores. El desarrollo tecnológico acelerado en la actualidad invita a una reflexión clara, tanto sobre los procedimientos y recursos necesarios para utilizar los nuevos conocimientos que benefician la producción, también para establecer límites y procedimientos en la modernización tecnológica para no afectar las fuentes de empleo e ingresos, especialmente en las

economías campesinas, familiares y comunitarias.

El desarrollo sostenible de la ruralidad y de la sociedad toda, marca pautas para el uso de las tecnológicas, pues no se trata solo de hacer ganancias con el esfuerzo productivo, también de conservar los potenciales existentes en la naturaleza sin destruirla. Por ello, una reflexión sobre este tema es de la mayor importancia y urgencia, pues está relacionado con las posibilidades futuras de la producción de alimentos y el sustento y la vida de los habitantes rurales y urbanos.

## Extensionismo rural

Las economías campesinas, familiares y comunitarias adolecen por lo general de mecanismos de extensión que les permitan conocer y utilizar las tecnologías disponibles adaptadas a sus condiciones productivas, para aumentar su productividad y utilizar los conocimientos disponibles para mantener los equilibrios agroecológicos. Por lo general, son más las compañías productoras de insumos agroquímicos las que suministran recomendaciones y conocimientos a los agricultores para controlar problemas fitosanitarios, con una visión que no ayuda a preservar las características naturales de los suelos. Esas prácticas deterioran continuamente las condiciones productivas y

contaminan los suelos, dañan los equilibrios agroecológicos y evitan hacer uso de técnicas naturales de manejo de plagas y enfermedades.

Existe una disposición clara en la ley de ciencia y tecnología expedida después de las recomendaciones de la Misión Rural para reglamentar la asistencia técnica y la extensión bajo técnicas grupales y participativas y una articulación con los procesos de investigación que realiza Agrosavia para las agriculturas familiares. La Ley no se ha reglamentado y es urgente hacerlo y disponer de los recursos e instrumentos para que los agricultores mejoren el uso de la tecnología y sus ingresos, utilizando los conocimientos surgidos de los procesos nacionales de investigación y las adaptaciones de los provenientes del exterior.

## Comercialización y mercadeo. Centros de distribución y logística. Circuitos cortos y verdes, mercados de cercanías

Uno de los aspectos preocupantes de la vulnerabilidad de nuestro sistema agroalimentario es la poca atención que el Estado le ha dado a los procesos de comercialización e intermediación en la producción agropecuaria, en los cuales participan los productores sin una capacidad de negociación que les permita enfrentar los poderes del mercado. Los productores en general llevan la de perder en ese proceso, pues no disponen de la información ni de los mecanismos para enfrentarse al mercado de manera que les permita recuperar los costos de producción y obtener una ganancia adecuado para su



esfuerzo productiva. Las fallas de los mercados de alimentos son numerosas, y la poca asociatividad de los productores aunada con el bajo interés de las instituciones para regular y modernizar los mercados y definir políticas de defensa de la producción nacional frente a los mercados externos, han llevado a deficiencias e ineficiencias en esos mercados que perjudican enormemente a los productores.

Las propuestas de los mercados de cercanías, circuitos cortos y verdes y similares constituyen una alternativa que puede ayudar de manera más eficiente a la modernización de los mercados de alimentos en beneficio de los productores. El Estado puede adoptar políticas en ese sentido, destinar recursos y prácticas de extensión, así como regulaciones de los mercados de alimentos y de productos agropecuarios en general, que consideren más los beneficios de los productores. Pero los consumidores igualmente pueden proceder a cambiar sus hábitos y exigencias, en procesos articulados con los productores para avanzar en la disminución de las vulnerabilidades alimentarias y de la situación de los productores que surgen de los actuales esquemas de intermediación y comercialización. Productores, consumidores y Estado actuando de manera articulada pueden mejorar significativamente los sistemas actuales de mercadeo y conducir al establecimiento de plataformas de distribución y logísticas que mejoren apreciablemente el sistema actual de comercialización.

## **Asociatividad. Cooperación**

La información suministrada por el Censo Agropecuario del 2014 indica que el grado de asociatividad de los productores rurales es relativamente bajo. Ello no ayuda a enfrentar adecuadamente a los mercados, ni a los proveedores de insumos y servicios para la producción. Tampoco contribuye a fortalecer los tejidos sociales y el capital social que los productores necesitan para manejar relaciones más equitativas con los centros urbanos y realizar alianzas con los gobiernos locales, territoriales y nacional, en aras a mejorar los aportes de por sí muy importantes de los productores a la sociedad nacional.

Existe una riqueza enorme de formas de cooperación, desarrollo del capital social, relaciones de confianza y formación de tejidos sociales en las sociedades rurales, la cual es necesario potenciar y desarrollar para el mejoramiento de las condiciones actuales y la valoración que la sociedad hace del papel estratégico de las economías campesinas, familiares y comunitarias en el proceso de desarrollo nacional. Ese potencial no se puede seguir desperdiciando por falta de una política clara de estímulos y apoyos del Estado a esos procesos.

## **Compromisos urbanos y del país con la ruralidad. En pro de la construcción de territorios sostenibles y la eliminación de la dicotomía urbano-rural**

Si algo hay notorio en el país es el divorcio entre lo rural y lo urbano. Existen, como ya se anotó, serias brechas en calidad de vida, ingresos y oportunidades entre ambas realidades. Lo rural y lo urbano deben concebirse como una unidad orgánica que contiene funciones diferenciadas, pero altamente relacionadas, y que deben concebirse de una manera holística. La construcción de territorios sostenibles es un asunto que compete tanto a lo rural y lo urbano como al Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

La eliminación de la dicotomía rural-urbana y de las brechas y no convergencias entre ambas esferas, se logrará especialmente cuando los ciudadanos urbanos y el Estado empiecen a valor las contribuciones estratégicas de la ruralidad para el desarrollo del país, la construcción de paz, el logro de la sostenibilidad ambiental, la seguridad alimentaria y el control de los territorios con el ejercicio productivo y de conservación de la naturaleza. Se trata de cambiar las miradas y apreciaciones que se tienen de lo rural, en un proceso de largo plazo que requiere construirse ya.

## Renta básica campesina

En el mismo sentido que se ha abierto la discusión sobre una renta básica para los sectores urbanos más desprotegidos, se requiere avanzar en la que compete a una renta similar para los habitantes rurales. Es claro que sin una renta de esa naturaleza los campesinos y agricultores familiares no contarán con las demandas apropiadas para la realización de su producción, como se ha observado recientemente con los productores de papa y otros artículos alimenticios. De igual manera, sin una renta básica para los rurales, los productores urbanos no tendrán el sustento necesario para sostener una demanda de bienes que les permita realizar sus producciones de bienes y servicios. Ambas rentas son complementarias y se necesitan la una a la otra.

El país ganará mucho en su estabilidad social, económica y política con ese tipo de instrumentos en lo rural y lo urbano. Es necesario seguir avanzando en propuestas bien sustentadas que contemplen las condiciones propias de lo rural para acercarse a una renta básica que llene unos mínimos para la eliminación de los desequilibrios existentes en la actualidad entre lo urbano y lo rural, y para lograr un sistema articulado de rentas que acople ambas esferas de la realidad.

## Cinturones verdes y sustentabilidad<sup>5</sup>

Las grandes ciudades contemporáneas tienen que resolver además del abastecimiento alimentario, la sustentabilidad ambiental de su misma existencia urbana. Un cinturón verde puede articular reservas naturales, forestales y ecológicas, con producción de alimentos sanos y más baratos para la población urbana que garantice la soberanía y seguridad alimentaria, protección de la territorialidad y producción campesina, defensa de la diversidad cultural y las comunidades y territorios indígenas y afro, condiciones sociales más equilibradas, la estética urbano-rural, la educación ambiental y social y actividades recreativas de baja densidad. Varias ciudades colombianas podrían dotarse de cinturones verdes que unan reservas naturales, reservas agrícolas, reservas campesinas y otras formas de protección de la territorialidad campesina como los territorios campesinos agroalimentarios propiciados por algunas comunidades o el distrito campesino propuesto en los 5 corregimientos de Medellín, así como con resguardos indígenas y territorios colectivos afro. Bogotá, por ejemplo, es una ciudad que aún tiene los elementos que le permiten formalizar un cinturón verde.

El artículo 52 de la ley 160 de 1994 estableció la extinción de dominio o propiedad cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o las normas sobre reserva agrícola o forestal establecidas en los municipio o distritos con más de 300 mil habitantes.

5. De versión de H. Mondragón

# P Presentación

**E**ste ejercicio de debate sobre propuestas democráticas para Colombia, en esencia para la Colombia rural, es una iniciativa de la Revista Sur-Corporación Latinoamericana Sur, elaborada con un grupo de expertos conocedores a profundidad de la problemática agraria y de la gobernanza y la seguridad alimentaria en el país, con el fin de construir una propuesta movilizadora que sintetice la pos pandemia reivindicaciones básicas de los más de 10 millones de campesinos existentes en nuestro país.

Se trata de proponer políticas alternativas que logren permear la agenda pública, tal y como lo ha hecho el proyecto de Ley de Renta Básica de Emergencia, que ha posicionado con ese solo enunciado una reivindicación clara y concisa que pudo concretarse en un proyecto de ley, que se espera conduzca a movilizar

a la ciudadanía en esta coyuntura alrededor de un enunciado similar. Este ejercicio busca construir una propuesta dirigida a la sociedad en su conjunto: sociedad civil, sociedad política, organizaciones sociales, academia, organizaciones campesinas, indígenas, afros, partidos políticos, en la búsqueda de la consolidación de la paz en clave territorial, de una transición democrática y con justicia para el campo colombiano.

En la coyuntura actual ha quedado claro que la pandemia ha llegado a sensibilizar al conjunto de la población sobre la importancia de la economía campesina, la que ha provisto de manera sustancial el suministro de alimentos a los consumidores urbanos. Esto no ha pasado desapercibido para las mayorías nacionales que viven en los centros urbanos, pues hoy se tiene una mejor valoración del trabajo de los campesinos que ha permitido mantener una oferta

de alimentos suficiente en estos largos meses de confinamiento y emergencias sanitaria y social. La limitación para acceder a los alimentos está relacionada con la falta de ingresos para un sector de la población que no cuenta con recursos para comprarlos, y es ahí donde entra con mucha fuerza propuestas como la de renta básica.

Parte de esas reivindicaciones campesinas se resumen en el punto 1 de la Reforma Rural Integral de los Acuerdos de La Habana, pero, dadas las circunstancias de la escasa implementación que se han dado con el actual Gobierno, se requiere a nuestro juicio de una propuesta que sea un puente hacia la materialización, el cumplimiento, la complementación y profundización de esos acuerdos. Por lo cual, una agenda de transición hacia una nueva democracia sería ese puente para que la sociedad pueda reivindicar el cumplimiento, el desarrollo integral de los puntos del Acuerdo con los complementos aportados por la Misión para la Transformación del Campo, y por otras iniciativas diversas, conducentes a una valoración de la importancia estratégica de la ruralidad y el trabajo del campesinado, hombres y mujeres de la ruralidad.

Esta propuesta debe materializarse en un documento consensuado ampliamente que sintetice reivindicaciones muy concretas de apoyo a la economía campesina. El documento tendrá varios destinos (1)

Un proyecto de Ley, (2) unas acciones de apoyo, visibilización y respaldo a iniciativas ya existentes como los mercados campesinos, las redes de cercanías para la distribución y venta de alimentos, los cinturones verdes, las zonas de reserva campesina, las redes de productores, la territorialidad y la cultura campesina, etcétera,

**...la pandemia ha llegado a sensibilizar al conjunto de la población sobre la importancia de la economía campesina, la que ha provisto de manera sustancial el suministro de alimentos a los consumidores urbanos.**

y (3) una propuesta de política rural que contribuya a un programa de transición democrática que recoja, además, la propuesta del Manifiesto Rural de la Universidad de La Salle para cerrar las brechas urbano-rurales y trazar un compromiso decidido frente al desarrollo rural. Para avanzar en esos procesos se requerirá de gran capacidad de concertación con las redes de organizaciones, tanto campesinas como urbanas.

El proceso propuesto deberá concluir con la formulación de una propuesta de política pública sobre la economía campesina que tendrá como desti-

natarios a las organizaciones campesinas, indígenas y afros, pero también al conjunto de la sociedad política. El documento será presentando a todos los actores políticos de cara a los procesos electorales de 2022 tanto a las listas al Congreso como a la presidencia de la República. También deberá ser útil para promover la agenda legislativa y convidar a una reflexión permanente sobre el papel estratégico de la ruralidad y las economías campesinas, familiares y comunitarias en el desarrollo y la democracia del país.

Una vez construido el documento se debatirá con las organizaciones campesinas, indígenas, afros, de mujeres y organizaciones comunales para enriquecerlo y hacerle una labor amplia de divulgación y pedagogía. Al mismo tiempo este documento haría parte de las propuestas programáticas para una transición hacia una democracia nueva en el país. Al lado de la propuesta de renta básica de emergencia; reforma del sistema de salud; reforma tributaria; agua, fracking, medio ambiente; reindustrialización y producción limpia; seguridad humana y reforma política, entre otros, alternativas que deberán, por la fuerza de la sociedad civil, ser recogida por partidos políticos y aspirantes a regir los destinos de una nueva Colombia.

# 1 Contexto global y modelo de desarrollo

## 1.1 El modelo de desarrollo y el papel de la producción agropecuaria<sup>6</sup>

En el panorama internacional la pandemia del covid-19 ha generado una crisis en internacional en el crecimiento económico mundial, con diferentes grados de acentuación según los grandes bloques económicos. La crisis de crecimiento en países con los que Colombia tiene lazos comerciales, afecta las posibilidades de la recuperación económica interna. Ello hace pensar que las posibilidades, por lo menos de volver a los niveles de actividad económica de antes de la crisis, se extiendan a períodos más largos de los pensados. La crisis económica interna coincide con la externa que configura un panorama preocupante en el inmediato futuro.

A la disminución del crecimiento mundial y la crisis causada

por la pandemia, se suma la crisis del multilateralismo que viene gestándose desde hace varios años, expresada con fuerza durante el gobierno estadounidense de Trump. Los tirajes y aflojes de los acuerdos y tratados comerciales entre bloques como el de Estados Unidos-China y China-Unión Europea, son una muestra de ese proceso, así como la formación reciente del bloque comercial más grande del mundo liderado por China y países asiáticos.

Con el agravante de que el modelo de desarrollo vigente ha privilegiado la mercantilización financiarizada de la gestión estatal y la prestación de servicios públicos sociales y de los mercados, la subordinación de lo público a las decisiones individuales y el consumismo desahogado de energía fósil, con ello el deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, y consecuentes con una creciente desigualdad. Esto ha precipitado

6. Esta sección está basada en los planteamientos de Garay, L. J. (2020).

severos procesos de concentración de la riqueza intra e inter nacionales, pero en particular, las destrucciones de los aparatos productivos en las naciones como producto de decisiones voluntarias de deslocalización, como ha sido el caso de los países industrializados quienes optaron por aprovechar la revolución en los transportes para trasladar su producción a países pobres, buscando la reducción al máximo de sus costos laborales en ciertos países del Sur global, o con las decisiones de privilegiar el libre comercio (en el caso de Colombia a través de la apertura económica y las consecutivas profundizaciones a través de los tratados de libre comercio de nueva generación).

Lo anterior ha conducido en países como Colombia a profundizar procesos de desindustrialización, pero en especial de desruralización y en particular de desagriculturización, dejando las estructuras económicas debilitadas, pero en particular consolidando un modelo de desarrollo que no es capaz de soportar las necesidades de producción interna y de consumo de los países.

La profundización de la globalización neoliberal se expresa en el desarrollo glocal/territorial mediante el proceso de titularización financiarizada de los bienes agrícolas y recursos naturales en los mercados mundiales de capitales, la adquisición masiva de tierras, el licenciamiento extensivo del subsuelo para la explotación de recursos

naturales no renovables, la implantación de modalidades para la mercantilización del uso de la tierra como el derecho real de superficie (DRS) y la apertura a la inversión extranjera, y el acaparamiento del uso del suelo y del subsuelo y/o de la propiedad de tierras en los países en desarrollo por parte de capitales extranjeros y nacionales poderosos, productivos y financieros. Este proceso constituye uno de los rasgos distintivos de la etapa contemporánea de la globalización capitalista neoliberal (Garay 2013).

El riesgo de agravamiento de injusticias e inequidades con este tipo de proceso glocalizador (globalizador a nivel nacional/regional/local) al nivel de lo rural se hace aún mayor en el caso de un país como Colombia, ante la excesiva concentración de la propiedad de tierra, la muy elevada informalidad de la tenencia de la tierra, y el inadecuado uso de amplias extensiones (según su aptitud), el masivo abandono forzado y despojo de tierras, la sistemática victimización de la población rural, las falencias tradicionales de un modelo de desarrollo rural que no ha tomado en consideración a las víctimas ni a la población campesina excluida y vulnerable. Ese modelo acentúa los riesgos sistémicos y las consecuencias previsibles del cambio climático en determinados territorios, con un inadecuado uso de la diversidad en la riqueza de recursos minero-energéticos, y una pérdida de la biodiversidad agrobiológica de la que es dotado el país.

**A la disminución del crecimiento mundial y la crisis causada por la pandemia, se suma la crisis del multilateralismo que viene gestándose desde hace varios años, expresada con fuerza durante el gobierno estadounidense de Trump.**

Ese modelo aplicado sin las debidas regulaciones del Estado y del ejercicio de su poder institucional ha abierto campo al ejercicio de poderes fácticos (tanto ilegales como grises, que se mueven entre la legalidad y la ilegalidad), a la ausencia de un verdadero mercado de tierras en buena parte del territorio nacional, y a la inexistencia de una institucionalidad tributaria sobre la tierra y las ganancias de ella derivadas, propiciando que los terratenientes y/o capitalistas se puedan apropiar casi plenamente de las rentas en su favor.

Las nuevas dinámicas de inversión global exponen el interés del capital de capturar rentas a nivel de diversas instancias de la producción capitalista relacionadas con la generación de valor, una práctica que ilustra ese interés es la del acaparamiento de tierras enmarcada en un fenómeno denominado *La Fiebre Mundial por la Tierra*, (Arezki, Deininger y Selod 2012), que evidencia una oleada transfronteriza de

adquisición de tierras por parte de diversos agentes vinculados al agronegocio y al mundo financiero, principalmente en áreas de frontera.

En esas dinámicas inciden tanto las rentas absolutas como diferenciales de la tierra que pasan a ser apropiadas por el capital transnacional. La primera originada en la simple propiedad, y presenta situaciones en las que un propietario puede sacar provecho de no poner a producir su tierra y acumularla, lo que genera traumatismos en el equilibrio entre la oferta y la demanda con repercusiones en los mercados. «Entre mayor sea la concentración de la tierra en un país, más posibilidades existen de que los propietarios generen una escasez inducida, por lo tanto, que aumenten las rentas» (absoluta y diferencial) (UPRA 2013, p.25). La renta diferencial, por su lado, se fundamenta en aspectos de calidad y productividad del suelo, además de la ubicación de las tierras de cultivo respecto a los mercados de bienes.

Arias (2017) publicó un mapa diseñado por investigadores del FMI en el que se caracterizan las tierras del mundo. Tomando en consideración el fácil acceso a tierras no cultivadas con potencial agrícola, los investigadores desarrollaron un indicador para evaluar la potencial idoneidad agroecológica de las tierras en comparación con su uso actual. Para establecer un parámetro de referencia sobre el potencial de una zona que no está siendo

desarrollada en términos agrícolas, utilizaron información climática y biofísica que incluye la calidad del suelo. De esta forma, obtuvieron un indicador que les permitió reconocer las zonas cuya expectativa de retorno de inversión son altas para desarrollar actividades rentísticas.

El mapa se superpone, en el caso colombiano, con las áreas de frontera agrícola que hacen de la posesión de estas tierras objeto de especulación a partir del acaparamiento y de las expectativas creadas por diversos gobiernos mediante el anuncio de inversiones públicas en aras de expandir la producción agroindustrial en la vía de explotar las últimas fronteras agrícolas.

Además de lo expresado, el modelo que rige los destinos de la economía nacional y de la sociedad colombiana se fundamenta en el paradigma internacional que define lo rural como subsidiario del desarrollo urbano industrial, financiero y de servicios. La forma como se maneja ese fenómeno ha acentuado las desigualdades rurales-urbanas y los desequilibrios regionales, pues las políticas urbanas prevalecen sobre las rurales en materia de prioridades de inversión, en relación con las rurales, y los ciudadanos no valoran lo rural como sector estratégico para el desarrollo. En la práctica, lo rural se va achicando en relación con lo urbano, fenómeno que sucede en todos los sistemas económicos. Por eso es tan necesario que la política pública busque

aminorar las desigualdades en el desarrollo rural y urbano.

Otra característica de nuestro modelo de desarrollo se deriva de la importancia que se le otorga a la explotación de los recursos naturales con poco valor agregado (minería, petróleo y bosques), constituyendo el denominado modelo extractivista, expresión de la poca prioridad dada a los procesos de industrialización y a la agroindustria nacional. Es un modelo que concentra la atención del Estado en la explotación y exportación de los recursos naturales con poco valor agregado, pocos encadenamientos hacia adelante, y por tanto no permite la ampliación del mercado interno, ni el fortalecimiento de una clase media fuerte y dinámica que sea el sostén de una democracia y una economía dinámicas, al relegar a lugares secundarios el desarrollo industrial y agroindustrial.

Componente principal del modelo de desarrollo es la poca importancia que se ha otorgado por los gobiernos de turno a los presupuestos públicos para el sector rural en el periodo 2000-2020<sup>7</sup>.

El Presupuesto General de la Nación (PGN) sin servicio de la deuda pública aumentó 7.5 puntos porcentuales del PIB en el periodo 2000-2021, al pasar de 16.4% del PIB en 2000 a 24.0% del PIB en 2021. Entre tanto, el

7. El resto de esta sección es un aporte de Jorge Enrique Espitia, mayo 28 de 2021.

Presupuesto para el sector Agropecuario y Desarrollo Rural de creció en 0.031 puntos porcentuales. El presupuesto apropiado para el año 2021, respecto al del 2013, año en que se alcanzó el mayor valor del presupuesto del sector Agricultura y Desarrollo Rural, representa un descenso del 60%. El deterioro del gasto público agropecuario viene agudizado por su composición, pues se priorizan los subsidios directos sobre las inversiones produc-

tivas, concentrándose principalmente en el Ministerio, dado que cerca del 20% de su presupuesto corresponde a una transferencia a Corpoica para el «Desarrollo de Funciones de Apoyo al Sector Agropecuario en Ciencia, Tecnología e Innovación» (Cuadro 1 y Gráfico 1).

El crecimiento del PGN primario lo explican en su orden: Salud, Protección Social y Trabajo, Educación, Defensa y Policía,

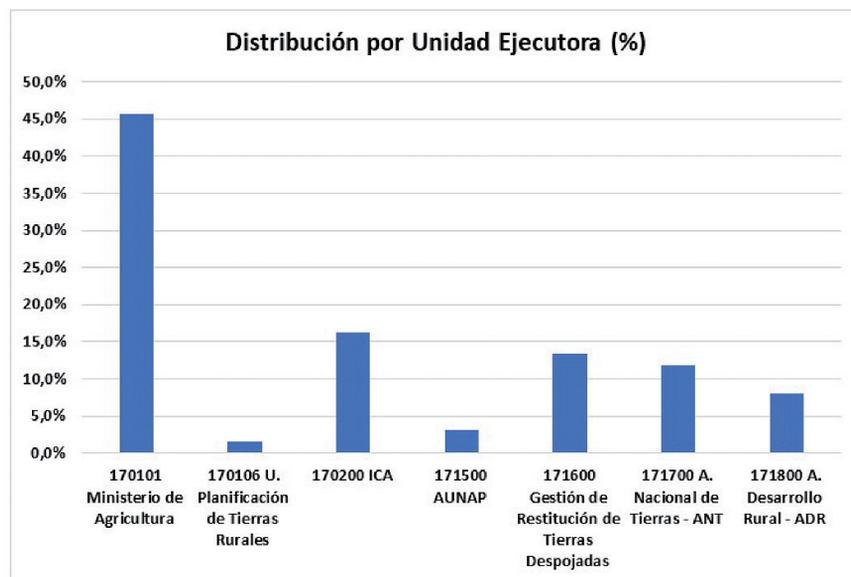
Vivienda, Ciudad y Territorio, Transporte y Minas y Energía. Sobresale la importancia del Sistema General de Participaciones (Salud, educación y agua potable, entre otros), el pago de pensiones, así como los subsidios para los servicios públicos de energía eléctrica y gas.

Por su parte, cabe destacar que mientras el Presupuesto del sector de Defensa y Policía creció en un 13%, el del sector Agropecuario

Cuadro 1. Distribución del Presupuesto del Sector Agropecuario (MM\$)

Unidad Ejecutora	PGN 2020	Distribución
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	1.848	100,0%
170101 Ministerio de Agricultura	844	45,7%
170106 U. Planificación de Tierras Rurales	29	1,6%
170200 ICA	302	16,3%
171500 AUNAP	58	3,2%
171600 Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	249	13,5%
171700 A. Nacional de Tierras - ANT	219	11,9%
171800 A. Desarrollo Rural - ADR	147	8,0%

Gráfico 1. Distribución por Unidad Ejecutora (%)



descendió en un 13% en el periodo 2000-2020 (Gráfico 2).

Finalmente, señalar que las pérdidas de apropiación (apropiación definitiva menos presupuesto comprometido) del sector Agropecuario entre el año 2000 y 2020 han representado cerca de 3.2 billones de pesos de 2020, es decir, casi el doble (1.7 veces) de lo asignado presupuestalmente para el sector en el año 2020.

Este marco presupuestal ayuda a explicar los resultados económicos y sociales del sector expuestos en el presente documento.

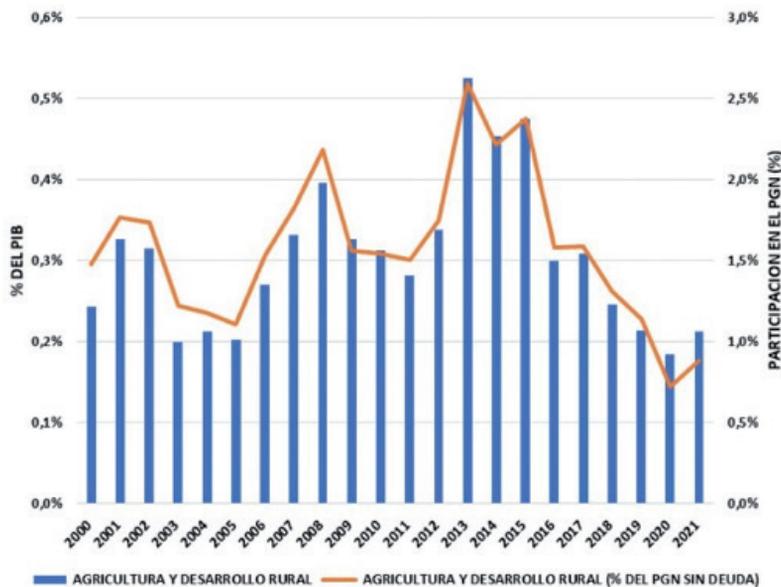
Los avances logrados relativamente en el sector rural en cuanto a educación, salud y agua potable tienen como base la constitucionalización de los recursos presupuestales para la provisión de estos bienes y servicios. Sin embargo, con la pandemia se observan deterioros significativos, por ejemplo, en educación con la consolidación de una nueva fuente de inequidad y discriminación, como es la asociada con la brecha digital en medio de una creciente virtualización de los espacios educativos y laborales.

Al estudiar los microdatos de la encuesta del DANE, en la que se les consulta a los hogares por el servicio y acceso a internet, los hallazgos son muy ilustrativos:

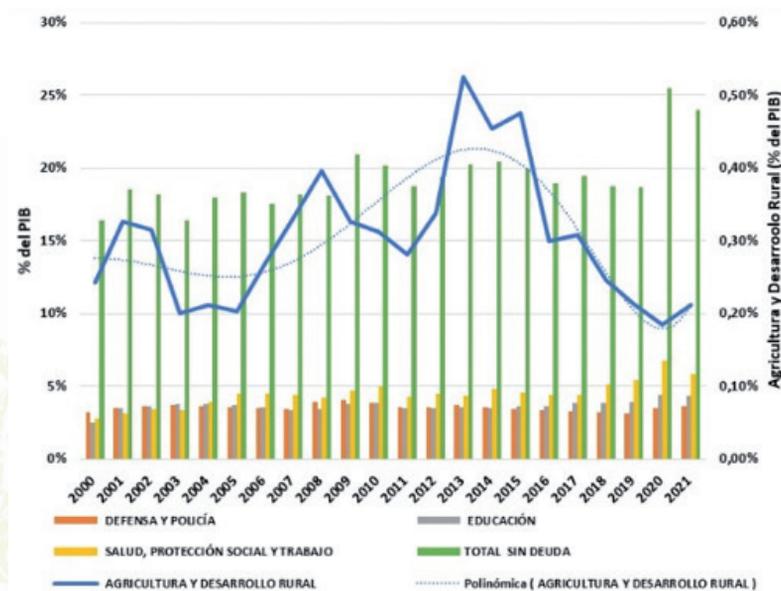
(i) El 42,0% de la población de hogares a nivel nacional mani-

Gráfico 2. Evolución Presupuesto sector Agricultura y Desarrollo Rural en el periodo 2000-2021

Agricultura y Desarrollo Rural (% del PIB) y participación en el PGN sin deuda (%)



Presupuesto General de la Nación sin Servicio de la Deuda (% del PIB)



Fuente: PGN. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos propios.

festó que tenía acceso a internet en enero de 2020, y apenas el 49,4% un año después en medio de la pandemia. Así, la cobertura de internet creció apenas en

un 7,0% durante los primeros 9 meses de la pandemia. Con una marcada diferencia de cobertura según ubicación: en las cabeceras municipales con una

cobertura del 59%, mientras en el resto de país con una de solamente el 13%.

(ii) De igual manera, apenas un 31% de los hogares a nivel nacional cuenta con computador en la casa: 38% en las cabeceras de municipio y tan sólo el 5% en la zona rural.

Así, entonces, la brecha digital se constituye en una nueva fuente de profundización de las desigualdades sociales, así como en una barrera para avanzar en la calidad de la educación (Garay y Espitia 2021a).

Los más sacrificados con el proceso educativo en medio de la pandemia son los hogares pobres, ya que, según hallazgos de la UNESCO, en esta época cerca de «100 millones de niños no alcanzarán el nivel mínimo en lectura». Por supuesto, la Colombia rural va a ser una de las más afectadas, dado los niveles de conectividad arriba expuestos.

Otros áreas de inversión pública que han de ser reforzadas en el sector rural, a su vez como importantes fuentes de empleo, son las de las vías terciarias, dada la deuda de infraestructura existente, pensando incluso en una institucionalidad pública que reemplace la de los antiguos Caminos Vecinales, la construcción tanto de vivienda de interés social dado el aumento del déficit cualitativo y cuantitativo en los centros poblados y rural disperso, como de infraestructura

sanitaria, educativa y de saneamiento básico, el desarrollo de un sistema estable de asistencia técnica y transferencia de tecnología, entre otros.

## 1.2 Los tratados de libre comercio y la agricultura

Un elemento sustancial del modelo liberalizador de los mercados son los tratados de libre comercio (TLC), especialmente los denominados de nueva generación implantados desde los 90's con el modelo neoliberal. En América Latina, la dura posición de los Estados Unidos (EEUU) con la región, condujo al fracaso del intento de crear un área de libre comercio en el hemisferio. En 1994 el país del Norte buscó impulsar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que no fructificó, entre otras razones, por la negativa de los EEUU de exponer su sector agropecuario a una verdadera apertura a la competencia externa; Brasil, Argentina y Venezuela asumieron la misma posición, quedando la iniciativa sin mayor fuerza. A partir de allí, los EEUU asumieron una estrategia más acorde con su voluntad política de realizar negociaciones bilaterales (TLC) que se convirtieron en una herramienta política para garantizar la fidelidad de algunos países de la región, en medio de una ola de gobiernos progresistas o alternativos a las ideologías neoliberales en otros países americanos.

Colombia después de otros países como México y Chile, y con muchas dudas del gobierno de EEUU ante la debilidad institucional y estructural del país, firmó el TLC en mayo del 2012.

**...la brecha digital se constituye en una nueva fuente de profundización de las desigualdades sociales, así como en una barrera para avanzar en la calidad de la educación (Garay y Espitia 2021a).**

Posteriormente y en el marco del capítulo XXIV de la Organización Mundial del Comercio, se han firmado otros acuerdos (hoy son 16 vigentes)<sup>8</sup>, no solo con países americanos sino con grupos de países, que como en el caso de la Unión Europea, tienen a su sector agropecuario protegido como una prioridad en materia de seguridad alimentaria. Se trata de la idea de una multilateralidad estratégica a partir de acuerdos particulares de libre mercado, tomando provecho de las asimetrías existentes con los países socios, en particular las relacionadas con el sector agropecuario.

8. Entre ellos con la CAN (1973), Panamá y Chile (1993), Caricom y México (1995), Cuba (2001), Mercosur (2005), Triángulo Norte (2009), EFTA y Canadá (2011), EEUU y Venezuela (2012), Unión Europea (2013) y Corea, Costa Rica y Alianza del Pacífico (2016).

Tal vez el aspecto de mayor relevancia que han dejado los TLC ha sido el de restringir significativamente el grado de autonomía de las decisiones políticas domésticas que sean requeridas según las circunstancias. En otras palabras, los TLC han vuelto permanentes las decisiones (preferencias arancelarias unilaterales y discrecionales) asimétricas acordadas en los tratados.

El resultado primario de los TLC ha sido la profundización de lo que los procesos de apertura económica habían comenzado a evidenciar: agudización del déficit externo de difícil retorno en la medida que las importaciones ganaron una mayor participación (Ocampo 2004). La mayor expresión del fracaso de los TLC es el aumento de la dependencia alimentaria que llevó a aumentar las importaciones de alimentos desde un millón de toneladas a más de 12 millones en menos de dos décadas. La idea de abrir otros mercados para productos nacionales se ha ido desvaneciendo ante lo que ya se temía: la debilidad estructural de la producción, tanto manufacturera como rural.

Esto ha sido claro con los dos principales socios comerciales: EEUU y la Unión Europea. Con el primero se ha tenido un mayor dinamismo del comercio, mientras que paradójicamente con la Unión Europea la velocidad que se traía en el crecimiento de las relaciones comerciales descendió, probablemente por

el efecto de la profunda crisis económica vivida en Europa desde el año 2009. El comercio exterior frente a estas dos potencias ha sido deficitario en el mediano plazo, en los tiempos de vigencia del tratado, lo que se manifiesta igualmente en cuanto a los productos agropecuarios.

**Cuando se analizan los productos tradicionales como café, banano y flores, el resultado es favorable, pues han sido el soporte de las exportaciones agrícolas colombianas.**

En efecto, el saldo de la balanza comercial agropecuaria (OMC más pesca) se ha deteriorado sensiblemente desde la fecha de suscripción del TLC con EEUU al haber pasado de USD\$ 1.450 millones a solo USD\$ 76 millones, con una caída del 94.7%, e incluso del 98% si se excluye el sector de pesca (Zafra 2019).

Cuando se analizan los productos tradicionales como café, banano y flores, el resultado es favorable, pues han sido el soporte de las exportaciones agrícolas colombianas. Pero al analizar otros productos el resultado en estos años bajo los tratados no es positivo; por el contrario, las importaciones no solo han representado amenazas al aumentar la oferta interna trastocando los precios

internos, además de los propios precios de importación que se elevan con la devaluación cambiaria con el aumento del costo de la canasta básica de consumo, lo cual genera la pérdida de rentabilidad y de competitividad interna. Las posibilidades de acceder a esos mercados no son fáciles, dadas las mismas condiciones de competitividad e incluso de protección que en esos otros países se les asigna a los productos rurales.

Las oportunidades entonces han sido pocas, es cierto que algunos productos como frutas exóticas o alimentos frescos (Rendón 2019) han disfrutado de mejores ofertas, pero se tendrían que hacer más esfuerzos en producción interna con el fin de aumentar cantidades puestas en esos otros mercados (se trata de producción y de logística). Es así como, de acuerdo con Zafra (2019), *«sólo 67 sub-partidas arancelarias sin muestras comerciales se han exportado entre Junio 2012 a Mayo 2018 de manera permanente, mientras que otras 18 sub-partidas arancelarias, igualmente sin muestras comerciales, que ingresaron a los Estados Unidos en el periodo Junio 2012- Mayo 2015 desaparecieron a partir de Junio 2015»*.

Lo contrario se vive en productos como cereales, carne y otros productos que vienen arrasando con la producción interna, en un escenario que tiende a complicarse ante la creciente desgracia producto de lo acordado

en los mismos tratados. Aparte de los productos tradicionalmente importados provenientes de EEUU, siguiendo a Zafra (2019), «*las importaciones de subpartidas arancelarias nuevas sin incluir muestras comerciales originarias de Estados Unidos, durante el periodo junio 2012 a Mayo 2018 de manera permanente ascienden a 99*».

A su vez, EEUU y la UE mantienen altos subsidios a la producción de sus productos agropecuarios, mientras estos son bajos comparativamente en Colombia. Cálculos realizados por Ocampo (2017) muestran que en el período 1991-2015, los apoyos totales frente a la producción agrícola fueron del orden del 21% en Colombia, el 28.1% en EEUU, el 39% en Europa. El último dato divulgado para Colombia es del 17%. Colombia importa esos productos altamente subsidiados, hundiendo la producción local de los mismos y dejando desprotegidas a las economías campesinas locales.

En este punto, conviene recordar que estudios sobre los impactos previsibles del TLC con EEUU en las economías campesinas, como el de Garay et al. (2010), ya estimaban que «*el ingreso neto total de los hogares campesinos se disminuiría en un 10.5%, bajo un escenario de precios y tasa de cambio medios*».

Los TLC tienen un agravante: se centran en garantizar privilegios a los inversionistas,

especialmente extranjeros, en especial la llamada «seguridad jurídica» que pretende blindar las inversiones con respecto a cambios legislativos, congelar las normas favorables a los inversionistas y establecer como reglas del juego económico las de la doctrina neoliberal. Varios TLC establecen tribunales de arbitramento privados obligatorios para resolver los conflictos entre nacionales e inversionistas extranjeros.

Tales tribunales, según el TLC con Estados Unidos y varios tratados bilaterales de inversión, no deciden de acuerdo a la ley y la constitución de Colombia o el país de origen del inversionista, sino de acuerdo a «las costumbres del comercio internacional». Ello ha llevado a múltiples demandas de empresas transnacionales contra países latinoamericanos, que pretenden anular las decisiones de los tribunales nacionales sobre temas ambientales y de derechos colectivos, y cobrar gruesas indemnizaciones<sup>9</sup>.

A manera de conclusión general, la tendencia al crecimiento de la importación de alimentos en Colombia comenzó en 1954

9. Tal es el caso de *Chevron-Texaco*, que cobra una inmensa indemnización porque fue condenada por los tribunales de Ecuador por los daños ambientales que causó. También es el caso de las mineras en Guatemala, una de las cuales, la canadiense *Kappes, Cassidy & Associates* logró que los árbitros condenaran a ese país a pagar una indemnización por no haber reprimido a las comunidades rurales opuestas a la minería.

con el trigo cuando se expidió el decreto 1520 que acogía la Ley 480 de excedentes de Estados Unidos. Se incrementaron las importaciones, primero durante el gobierno de Turbay Ayala y mucho más desde la llamada apertura económica, impulsada por César Gaviria, tras la cual ya el país dependía del maíz y el trigo importados, subsidiados por Estados Unidos a sus productores. Posteriormente, una empresa como Bavaria decidió desde comienzos de este siglo importar la cebada.

Los tratados de libre comercio han aumentado y consolidado cualitativamente la dependencia de las importaciones de alimentos, quedando protegidos apenas algunos productos de las grandes empresas: azúcar y aceite de palma. Así entonces, la soya y el algodón que se producían en Colombia pasaron a ser importados, incluso el país ha importado café de Perú, y ahora papa deshidratada y precocida de Bélgica y otros países.

La importación masiva de alimentos es resultado tanto de los TLC como de la destrucción de la institucionalidad agropecuaria tendiente a fomentar la producción nacional, la generación de tecnología como la que suministraba el ICA, el crédito de fomento, la regulación del mercadeo, aparte de la prioridad estatal brindada a otras actividades que han subordinado la vida rural como han sido la explotación de petróleo, la minería, las hidroeléctricas y los agro-combustibles.

Paradójicamente el país resolvió no solo debilitar las políticas públicas rurales, dejando en el mercado el peso de la determinación de los equilibrios, las ofertas y los precios, sino que abandonó la idea de fortalecer el sector agropecuario y la vida rural. Mientras negoció con países que tienen una clara decisión política para proteger a su propio sector agropecuario, Colombia dejó su suerte más a decisiones de multinacionales que a decisiones internas, afectando así seriamente a las economías campesinas.

Así, ha ido quedando en evidencia las asimetrías estructurales existentes con los países socios de los acuerdos de libre comercio, y en especial en cuanto a las políticas de cada uno respecto a su sector agropecuario.

En los procesos que condujeron a las firmas se debieron considerar estas diferencias estructurales para proceder a la desgravación arancelaria, sin embargo lo negociado dista bastante de haber privilegiado a Colombia como la nación favorecida, pues los tiempos y los prerequisites estructurales de desgravación arancelaria debieron ser mucho más amplios y restrictivos para equilibrar las condiciones de competencia entre países socios. También quedó en evidencia la indecisión o incapacidad de Colombia para estructurar de manera sólida al sector agropecuario, y en particular a las economías campesinas, expuestas a la competencia de Europa, EEUU y ahora del Asia.

Han sido entonces los TLC una negociación asimétrica: sectores rurales de países que protegen desde las políticas públicas a sus campesinos, donde sus políticas agropecuarias ocupan lugar primordial en sus políticas públicas, en una clara protección a su seguridad alimentaria; en contraste con un campo colombiano puesto al vaivén de una libre acción de las fuerzas del mercado bajo condiciones de una competencia asimétrica con pocas opciones para enfrentar producciones internacionales favorecidas por políticas internas de índole estratégica. Todo esto atenta con la producción agropecuaria y deja en riesgo, tanto la producción nacional como la propia seguridad alimentaria del país.

La firma de los TLC como un paso más en la profundización de las reformas estructurales que dieron entrada al modelo neoliberal, también han privilegiado los modos de producción extensivos e incluso a la agroindustria, que ha concentrado buena parte de los limitados subsidios al sector agropecuario en las últimas tres décadas, incluyendo al café, y al cacao (Forero 2019).

A esto se suma que la producción agroindustrial, extensiva y de monocultivo, ocasiona problemas severos al medio ambiente, los recursos naturales y en general a los ecosistemas. Como se ha demostrado en diversos estudios, estos modos de producción no solo son responsables de por lo menos el 30% de la emisión de gases de efecto invernadero, sino que algunas producciones específicas generan un metabolismo social adverso, afectando la vida humana y ecosistémica en los territorios.

### 1.3 El sistema alimentario corporativo

En los análisis de las coyunturas y posibilidades de transformaciones de la realidad rural, no debe perderse de vista que el sistema alimentario colombiano está sometido a una gran vulnerabilidad causada por la constitución a nivel mundial de un sistema alimentario corporativo dominado por grandes



empresas transnacionales que controlan la tecnología agroalimentaria, las semillas, la maquinaria, los insumos agroquímicos, la información y los hábitos de consumo a través de la publicidad, aparte de grandes conglomerados agroindustriales y de industrias de alimentos, que manejan empresas comercializadoras de alimentos transnacionales. El resultado es el condicionamiento de las políticas alimentarias internas a los intereses del consorcio corporativo transnacional.

Ese sistema alimentario corporativo opera bajo la lógica de la acumulación capitalista; controla a su vez la información a los consumidores e incide en sus decisiones de consumo, induciendo patrones alimentarios basados cada vez más en productos procesados y ultra-procesados, los cuales no garantizan una dieta saludable ni condiciones de sostenibilidad ambiental.

Ese modelo alimentario corporativo ejerce un control monopólico en la cadena alimentaria mientras los productores primarios, los consumidores y el Estado pierden su capacidad de decisión. Amenaza las posibilidades de la agricultura campesina y de pequeña escala y las de agro-industrialización en pequeña y mediana dimensión. Además, ese modelo en el marco del neoliberalismo ejerce diferentes tipos de violencias en el sistema alimentario, unas visibles y otras invisibles, como

las realizadas a través del mercado (Morales González 2018).

Según Morales,

*«la humanidad enfrenta hoy serias violaciones al Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. Estas violaciones se dan en un contexto caracterizado por: a) la ampliación de la pérdida de los recursos, bienes y territorios de los (as) productores (as) de alimentos, que Philip Michael (2014) ha llamado el arma de la desposesión, b) una transición nutricional donde declina el consumo de alimentos básicos tradicionales, imponiéndose el de productos comestibles ultra procesados, c) una relación creciente entre el cambio climático, el hambre y los conflictos, d) la violencia contra poblaciones específicas y el ataque a los DDHH y al ideal de la democracia, y e), la captura corporativa de los espacios de la gobernanza en materia alimentaria y gubernamental, y la interferencia de la industria en ellos»<sup>10</sup>.*

10. Esta cita está tomada del texto de Absalón Machado, *La ruralidad que viene. Un despertar de la conciencia*, inédito.

En ese régimen corporativo transnacional, como han indicado varios analistas, el agua, las semillas, la tierra y otros recursos naturales se convierten en negocios financiarizados alrededor de un pequeño grupo de empresas nacionales y transnacionales que configuran el corporativismo alimentario. Ese fenómeno a su vez genera una privatización cada vez mayor de la gobernanza de los sistemas alimentarios y la nutrición de los pueblos. Expresión de esas dinámicas son las frecuentes fusiones de empresas que acentúan su poder sobre los mercados, y la conducta de los consumidores, condicionan las producciones de alimentos y ejercen presiones sobre las políticas alimentarias nacionales. Los ejemplos recientes son la compra de Monsanto por Bayer, considerada como la mayor fusión de empresas agrícolas, de transgénicos, pesticidas y de semillas en 2019. Bayer controla buena parte de las semillas, fertilizantes, herbicidas y demás «fitosanitarios» y consolida la última de tres megafusiones en la industria de semillas y pesticidas, en un proceso que se viene acentuando en la era neoliberal, generando grandes riesgos en el sistema agroalimentario mundial. Ello hace parte de la consolidación del sistema corporativista alimentario surgido desde los años ochenta del siglo pasado.

De acuerdo con Miguel Jara (2018) cuando se inició el frenesí de las fusiones,

*«seis compañías globales controlaban aproximadamente dos terceras partes del mercado global de semillas y más del 70% del de pesticidas, ahora quedarán solamente cuatro compañías en ámbito de semillas y pesticidas: Bayer-Monsanto, que dominará; le siguen Corteva Agriscience (una nueva empresa derivada, resultado de la fusión del año pasado entre Dow y DuPont); la empresa resultado de la fusión anterior entre Syngenta (con sede en Suiza) y ChemChina (la ambiciosa compañía química asiática que se espera se fusione muy pronto con la aún más grande Sinochem); y finalmente la cuarta jugadora en el campo será BASF, la gigante alemana que ahora será más fuerte gracias a la parte de semillas de Bayer»<sup>11</sup>*

Las preocupaciones geopolíticas de los países y los bloques de países, no solo están centradas en los aspectos militares, políticos y económicos. La geopolítica de los alimentos entra de lleno en los campos

11. Ver, entre otras lecturas, la publicación de Amigos de la Tierra Internacional, «Concentración de poder. El sistema agroalimentario mundial y la amenaza de los grandes datos (big data)», abril de 2019.

estratégicos mundiales, pues hace parte de las disputas internacionales estratégicas relacionadas con la supervivencia de la humanidad. El control de los sistemas alimentarios es una amenaza para la humanidad, como lo es el cambio climático, de allí que las principales potencias económicas tiendan a considerar la seguridad alimentaria como una política de seguridad nacional. El comercio global de bienes y servicios, está en el centro de las consideraciones de la geopolítica, siendo de importancia particular el comercio de los alimentos, como lo indica Martín Piñeiro (2020). La pandemia causada por el covid-19 a nivel mundial, ha puesto de presente la importancia que tiene la producción de alimentos en cada país, por lo cual se prevén relocalizaciones e intentos de recuperación de la soberanía alimentaria, especial pero no únicamente en los países con alta dependencia alimentaria.

Ello tendría expresiones en el debilitamiento de la OMC y las crecientes dificultades en lograr nuevos acuerdos comerciales. La tendencia a un sistema multipolar que compita con las tres potencias mundiales EEUU, China y UE, dependerán de muchos acontecimientos políticos y económicos difíciles de predecir, esos países seguirán en el centro de la toma de decisiones, será el escenario donde posiblemente se definan cambios en el sistema corporativo alimentario. Y en ese contexto,

países como Colombia actuando en bloque con otros países latinoamericanos deberá tomar decisiones cruciales sobre su seguridad y soberanía alimentarias. La crisis causada por el Covid-19 acentuará reflexiones sobre esas posibilidades.

Piñeiro anota tres tendencias disruptivas mundiales: el cambio climático, las tendencias del consumo y la pandemia del covid-19. Estas disrupciones han puesto de manifiesto el papel de Estado en situaciones de crisis y su rol fundamental en el manejo de los sistemas alimentarios para la superación de la crisis. Y no se escapa el dilema que se le presenta al mundo como consecuencia de esas tendencias disruptivas cuando se debilitan las instituciones del multilateralismo. (Piñeiro 2020, p. 366).

Durante este siglo, la intensidad, la diversidad, la escala, la velocidad y la profundidad de la inversión y control del capitalismo financiero en los agronegocios han cambiado sustancialmente. El sistema financiero global considera cada vez más la tierra como una «clase de activo», no necesariamente productivo al menos en el corto e incluso mediano plazos, y un negocio en sí mismo (Seufert et al. 2020). Y la necesidad constante de maquinaria e insumos, así como la fiebre por una producción creciente de materias primas agrícolas, ha obligado a las empresas de agronegocios a tomar préstamos y créditos de bancos y otros inversores financieros,

además de optar por inyecciones de capital provenientes de corporaciones financieras o altamente financierizadas. En consecuencia, la influencia y el poder de estos actores sobre la producción agrícola industrial se han incrementado durante las últimas décadas.

Como indica Seufert *et al.* (2020), bancos y fondos de inversión adquieren acciones o la propiedad plena de agronegocios y tierras, así como de las empresas que producen o comercializan alimentos. También las transnacionales que producen y comercializan alimentos establecen fondos y bancos de inversión para comprar tierras, derechos de superficie, puertos y empresas de generación de energía, tal y como lo ha hecho Cargill con Black River, que han acaparado tierras de colonización en el departamento del Vichada.

Los imperios internacionales de los alimentos han contraído enormes deudas para ampliar su cuota en el mercado y poder obtener cuantiosos lucros pasando a depender del capital financiero. Así, el mercado mundial de alimentos se ha visto afectado por la ola de insolvencias, en la medida en que los bancos están menos dispuestos a prestar para las operaciones diarias requeridas por los inversionistas y tan-

to las aseguradoras se niegan a respaldar los créditos, ya que cada transacción debe ser rentable. Si se producen pérdidas y no se amplían los plazos de los créditos, o los gobiernos y agentes privados no aumentan los saldos de las deudas, es posible que la cadena productiva alimentaria y demás bienes se interrumpían, y la seguridad alimentaria se afecte. La financierización «*aumenta las vulnerabilidades económicas y ecológicas en el sistema alimentario*», como lo indica Paula Álvarez (2013)<sup>12</sup>.

Los seguros de crédito comercial son indispensables para que el sistema funcione. Hay algunas compañías de seguros poderosas. Las aseguradoras se han convertido en el centro nervioso del mercado, porque sin ellas no hay crédito. Tras la crisis del 2008, los gobiernos decidieron auxiliar preferentemente al sector financiero. Los bancos, por su parte, prefirieron refinanciar las deudas de las grandes empresas de alta tecnología y las salvaron, en tanto que los pequeños productores rurales demostraron ampliamente haber resistido mucho mejor la crisis. En 2020, para evitar que las compañías de seguros de cré-

12 En su artículo: «Multinacional estadounidense concentra tierras en el Vichada: Caso Cargill», Oxfam.

dito redujeran masivamente la cobertura de los seguros, varios gobiernos de Europa occidental consideraron intervenciones masivas para sostener la magnitud de los seguros y evitar una desaceleración más grave del comercio internacional (van der Ploeg 2020).

Observando los elementos principales de todo ese panorama internacional alimentario, es claro que el sistema alimentario colombiano presenta una alta vulnerabilidad, tanto por factores internos como externos. Internamente se destacan las debilidades estructurales de las economías productoras de alimentos de tipo campesino, familiar y comunitario, fundamentadas en los mercados y las políticas públicas, además de las provenientes de crisis como el covid-19. Internacionalmente es vulnerable por la acción del corporativismo alimentario que va «acorrallando» la producción campesina vía el modelo de desarrollo fundamentado en el crecimiento urbano.

Por supuesto, la vulnerabilidad no es solo del sistema agroalimentario, cubija a todo el sistema económico, por lo cual siempre será necesario contar con un sistema financiero sólido y un manejo adecuado de las crisis fiscales, para no caer en una dinámica económica insostenible.

## Recuadro 1. Sobre la discusión de seguridad y soberanía alimentaria.

Una de las más importantes reivindicaciones actuales de la humanidad es el derecho a la alimentación. Esta pandemia ha demostrado que es precisamente la desigualdad productiva y de ingresos de las naciones las que han dificultado las capacidades para enfrentar los problemas de salud y económicos propios de la emergencia del virus. Valga entonces la necesidad de dilucidar un antiguo debate que desde el seno de los organismos multilaterales y desde los movimientos campesinos no se ha precisado adecuadamente.

Desde la FAO se ha insistido en el concepto de seguridad alimentaria y nutricional como el acceso físico y económico a alimentos suficientes para atender los requerimientos nutricionales de las personas, incluyendo las políticas públicas que desde allí se deriven.

En medio de los tratados de libre comercio y la aparente apuesta por el multilateralismo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sin duda no se ha desenvuelto a cabalidad, el concepto de seguridad ha venido evolucionando y reconociendo la necesidad de políticas públicas concretas que garanticen el derecho a la alimentación y nutrición, convirtiéndolo en vinculante para las naciones y sus territorios internos. Esto también se ha venido reconociendo por parte de los Gobiernos y se han venido adaptando a las condiciones específicas de cada territorio para protegerse de los fenómenos políticos y comerciales. (Gordillo, 2013). Se trata entonces la seguridad alimentaria de un concepto que propende por garantizar el acceso a los alimentos y para esto los Estados han venido asumiendo responsabilidades de políticas públicas, de acuerdo con los propios compromisos emanados por los acuerdos internacionales.

Ahora bien, diferentes movimientos sociales han postulado el concepto de soberanía alimentaria como alternativo a la visión de la seguridad alimentaria y propone que sea de mayor integralidad, al menos con seis elementos esenciales para su comprensión: 1. Se centra en alimentos para los pueblos. 2. Pone en valor a los proveedores de alimentos. 3. Localiza los sistemas alimentarios. 4. Sitúa el control a nivel local. 5. Promueve el conocimiento y las habilidades territoriales. 6. Es compatible con la naturaleza.

Adicionalmente el concepto de soberanía ha insistido en la necesidad de posibilitar no solo la sustentabilidad de los procesos productivos, sino el respetar y posibilitar la amplitud de sistemas productivos locales, diversos y verdes, que, desde las pequeñas economías campesinas, posibiliten el acceso a los alimentos, en calidad y cantidad.

En definitiva, Si bien entonces los países han asumido el compromiso de la seguridad alimentaria y nutricional, involucrando cada vez más políticas públicas que aleje el tema del control absolutos de los mercados, también es cierto que se avanza en el reconocimiento adicional a la soberanía alimentaria como un imperativo ético y moral con la naturaleza, los pueblos y en particular con los sistemas productivos locales y las economías campesinas. (Santana, 2018). Seguridad y soberanía alimentaria deben constituirse en una reivindicación justa de las sociedades, de las comunidades en torno a sus derechos al desarrollo y a la alimentación.

# 2 Situación coyuntural colombiana

## 2.1 Desempleo y pobreza

Como se observa en esta sección, la convergencia que se ha presentado entre los niveles de pobreza monetaria urbanos y rurales, no es el resultado de una política de cambio estructural que haya actuado de manera consistente durante varios años, sino de hechos circunstanciales causada por el covid-19. Se basa en un hecho triste: el aumento inusitado de la pobreza urbana frente a la rural, lo cual muestra la gran vulnerabilidad de un sistema fundamentado en una creciente aglomeración urbana.

El país atraviesa por una crisis económica y social de grandes proporciones agudizada por la pandemia originada con el covid-19. Esa situación se suma a la crisis originada por diversos procesos ligados al modelo de desarrollo en el que se ha embarcado al país. Son aspectos estructurales y coyunturales

que se combinan para escenificar una situación que obliga a repensar seriamente lo que se viene haciendo para la ruralidad, las relaciones rurales-urbanas y en torno al papel estratégico de la producción nacional de alimentos para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, especialmente de los más desprotegidos. La crisis ha mostrado claramente que el imaginado progreso de las ciudades era tan vulnerable como las deterioradas condiciones de vida en el campo.

Las condiciones de vida urbana han soportado un fuerte deterioro en relación con las rurales durante la actual crisis causada por el covid-19, agudizada por el manejo gubernamental de esa situación crítica. Según la Encuesta GEIH 2020 del DANE, todavía sujeta a una revisión crítica entorno a la cobertura y representatividad de la muestra de hogares rurales, la pobreza monetaria rural habría

descendido algunos puntos porcentuales del 47,5% observado en 2019, mientras la urbana habría crecido del 32,3% al 42,4% entre 2019 y 2020. Según lo indica el economista Jorge Iván González, las razones de ello pueden girar alrededor del mayor crecimiento del

PIB agropecuario, entre otras razones para el abastecimiento de alimentos a los mercados locales, regionales y nacional en medio del confinamiento, las ayudas recibidas por pobladores rurales en 2019 y el menor valor de la línea de pobreza monetaria en los dominios geográficos rurales.

A nivel nacional, entre 2019 y el 2020 la incidencia de la pobreza monetaria creció en promedio en 6.8 puntos porcentuales, en tanto que entre 2018 y 2019 había crecido 1,5 puntos porcentuales, lo cual refleja especialmente los impactos de la pandemia y la insuficiencia de las ayudas gubernamentales a los grupos más desprotegidos. En las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas la pobreza alcanzó al 39,9% con un incremento del 11,3%, mientras en los centros poblados y rural dispersos habría habido un descenso del 4,6%.

De otra parte, y según los mismos datos del DANE, actualmente el 35,9% de los hogares se encuentra en pobreza monetaria, el 13% en pobreza extrema y el 22,9% en pobreza no extrema. Y el 42,6% de las

personas son pobres, el 15,1% están en pobreza extrema y el 27,5% en no extrema. Según los expertos, el país retrocedió en pobreza más diez años, planteándosele un gran reto a la política pública.

A nivel de los centros poblados y rural dispersos, el 91% de las personas (98,9% de los hogares) vivirían en una situación de pobreza o en vulnerabilidad monetarias. El porcentaje de personas en pobreza sería del 42,9%, de los cuales el 18,2% estarían en pobreza extrema. El 48% de las personas del sector rural se encontrarían en situación de vulnerabilidad, en tanto que en las cabeceras la pobreza y la vulnerabilidad alcanzarían al 67,8% de la población. En el orden nacional la población vulnerable alcanzaría al 30,4% de los hogares. Según los datos observados el país retrocedió en pobreza unos once años y en desigualdad trece años, planteándosele un gran reto a la política pública.

El Boletín del DANE de septiembre 2 de 2021 anunció que el índice nacional de pobreza multidimensional (IPM) había aumentado en 0,6 puntos al pasar de 17,5% en 2019 a 18,1% en el 2020 afectando a 9,04 millones de personas en 2020. En las zonas urbanas y cabeceras ese índice fue en el 2020 de 12,5% y en los centros poblados y rurales de 37.1%; en estas últimas el incremento fue de 2,6%, en tanto que en las pri-

**...prácticamente todos los sectores perdieron puestos de trabajo, siendo los más relevantes: agricultura, silvicultura, caza y pesca (173.000), comercio (88.000), industria manufacturera (80.000), administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana (62.000), construcción (67.000) y alojamiento y servicios de comida (46.000).**

meras solo alcanzó un aumento de 0,2 puntos. El Dane indicó que la brecha rural-urbana en pobreza multidimensional se amplió y llegó a ser de 3 veces.

Los datos anteriores no pueden conducir, como parecería inicialmente, a un regocijo por una eventual reducción que se habría presentado en los niveles de pobreza monetaria entre campo y ciudad, pues ese fenómeno no es el resultado de una política estructural de desarrollo rural con una intencionalidad política clara de cerrar brechas rurales-urbanas. Es una triste realidad basada en la tragedia de innumerables hogares urbanos que han caído en la pobreza extrema y de sectores de la clase media venidos a menos durante esta crisis. No se trata de una supuesta convergencia virtuosa

en el mejor sentido del término, sino que más bien muestra la gran fragilidad del sistema socioeconómico conformado en el país.

En el mercado laboral, en el período mayo 2019-mayo 2020 se perdieron 586.000 puestos de trabajo. Además, en el 2019 la ruralidad aportaba el 26,9% de los ocupados en el país, pero en mayo del 2020 la participación bajó al 22,6%. En ese período, prácticamente todos los sectores perdieron puestos de trabajo, siendo los más relevantes: agricultura, silvicultura, caza y pesca (173.000), Comercio (88.000), Industria manufacturera (80.000), Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana (62.000), Construcción (67.000) y Alojamiento y servicios de comida (46.000).

Los auxilios hasta ahora entregados a los más pobres son muy pequeños y alcanzan a una proporción muy baja de la población. El gobierno ha incrementado recursos de los principales programas sociales que funcionan en el país, pero son insuficientes frente a la magnitud de la crisis (por ejemplo, las transferencias monetarias representan menos del 16% de la línea de pobreza monetaria de un hogar con más de 3 miembros).

La situación de los hogares pobres es muy crítica y el hambre se ha agudizado: en ciudades

como Bogotá sólo el 71,4% de las familias puede comer tres veces al día, mientras que antes del coronavirus este porcentaje llegaba al 85%, según el DANE. En Cartagena la situación es todavía peor, ya que sólo 35% de los hogares cuentan con tres comidas al día, mientras que antes de la pandemia esta cifra llegaba al 85% de la población.

De acuerdo con el DANE, a nivel nacional el 2% de la población pertenece a la clase alta, el 25% a la denominada clase media, el 30% se encuentra en situación de vulnerabilidad y el 43% restante en pobreza monetaria. Esta estructura en las cabeceras es del 2%, 30%, 25% y 42% respectivamente. En tanto que en el resto (rural) es de 0%, 9%, 48% y 43%. Es notorio, entonces, que en el sector rural no se ha formado una clase media robusta, estando el 91% en situación de pobreza o vulnerabilidad monetarias, requiriendo de una atención urgente por parte del Estado.

De otra parte, en Colombia el 49% de la población son hombres y el restante 50,7% mujeres, con la característica de que a nivel nacional, en el conglomerado de las mujeres, el 73,2% están en situación de pobreza o vulnerabilidad: 43,4% pobres y 29,9% vulnerables. En el caso de los hombres esta composición es de 72,5%: 41,6% y 30,9%, respectivamente.

En el sector rural, las mujeres en pobreza o vulnerabilidad corresponden al 92,4%: 44,6% pobres y 47,8% vulnerables, en comparación con el caso de los hombres: 89,6%, 41,4% y 48,2%, respectivamente. Entre tanto, en la cabecera, las mujeres en pobreza o vulnerabilidad ascienden al 68,2%, 43,0% pobres y 25,2% vulnerables, en comparación en el caso de los hombres: 67,2%, 41,7% y 25,4%, respectivamente.

Las tasas de desempleo a diciembre del 2020 había llegado al 15,9%, según el DANE: el 12,7% en el caso de los hombres y el 20,4% en el de las mujeres, quienes presentan así una situación muy crítica. En el sector rural el desempleo alcanzó el 8,7%: 5,6% en el caso de los hombres y 16,1% en el de las mujeres.

A todas luces la situación social en términos de pobreza y empleo se ha agudizado de manera significativa por la crisis causada por la pandemia y la insuficiencia de las políticas gubernamentales, siendo diferenciada por sectores urbanos, rurales y según sexo. La protesta social que ha emergido a partir de fines del mes de abril de 2021 suma otros elementos no menos importantes explicativos del estallido social, pero no es el propósito de este documento entrar en esas consideraciones.

## 2.2 El problema de tierras y la ruralidad

Colombia tiene un problema de tierras no resuelto, y las propuestas realizadas en el pasado sobre reforma agraria y política de tierras se han frustrado por una multitud de factores, especialmente por la falta de voluntad política y de decisiones estatales para avanzar en un serio proceso de modernidad. El problema de la distribución de la tierra en Colombia ha llegado a convertirse en un inamovible de la política pública (Machado 2017). Ello ha sido muy evidente desde fines de los 1950 cuando comenzó a promoverse el tema de la reforma agraria, el cual habría de plasmarse en la Ley 135 de 1961. A pesar de que este mandato proponía lo que Antonio García denominó una «reforma agraria marginal», las dirigencias nacionales impidieron su aplicación y a partir del pacto que se denominó «Acuerdo del Chicoral», la distribución de la tierra fue sustituida por programas de colonización en los bordes de la frontera agraria. Los campesinos sin tierra fueron encaminados hacia ellos con la oferta del acompañamiento del Estado en términos de titulación de las tierras, asistencia técnica para la producción y la comercialización, dotación de infraestructuras viales, etc. Pero, al fin de cuentas el Estado no llegó y quienes sí lo hicieron fueron los agentes del narcotráfico, mercado en expansión en los Estados Unidos, en ese entonces

embarcados en la guerra contra Vietnam y en donde el consumo de estas drogas fue impulsado como disuasivo del movimiento por la paz (Fajardo 2021b).

La cuestión sobre la tierra en Colombia es sumamente compleja, pues atraviesa por vericuetos políticos, institucionales, socioeconómicos, por la acentuada violencia y carencia de un control democrático de los territorios por el Estado, así como por la falta de un apoyo urbano a las decisiones de transformación de la ruralidad. No es un tema que compete solamente a los aspectos productivos de uso y tenencia del suelo y al aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en el subsuelo.

Vale la pena mencionar algunos elementos para recordar la compleja naturaleza del problema. La codicia por la acumulación de tierras con el fin de realizare valorizaciones futuras y ganancias por el uso de la explotación de las potencialidades intrínsecas del suelo y el subsuelo en un futuro inmediato (biodiversidad, agua, bosques, minerales), lo cual lleva a una lucha por el control de los territorios rurales por parte de especuladores, empresarios nacionales y extranjeros, y poderes de facto que violan derechos humanos y ambientales, haciendo que la propiedad rural no cumpla su función social y ecológica. Las tierras de territorios donde el Estado no tiene control se han convertido en instrumento para



establecer corredores estratégicos para el contrabando de armas, el comercio y transporte de cocaína y marihuana, la minería ilegal, la deforestación masiva e ilegal, en dominio y sojuzgamiento de los habitantes rurales, sean campesinos, comunidades étnicas incluso pequeños y medianos propietarios sometidos a la extorsión, la amenaza y el desconocimiento de sus derechos.

Cuando la tierra deja de cumplir su función social y ecológica, como lo establece la Constitución Nacional, se cierran las posibilidades de acceder a ella, convirtiéndose en un factor de poder político, social, económico y especulativo que abre espacio a los poderes fácticos. Se restringen y cierran los espacios para la democracia y las posibilidades de establecer asentamientos humanos en pro de la modernidad rural. El campesinado en general es arrinconado y sojuzgado por grupos armados y de quienes realizan actividades ilícitas, llegando a la eliminación de los líderes y las lideresas comunitarios que defienden los espacios sociales y comunitarios, además de las libertades, la democracia, los derechos humanos y el respeto a la naturaleza.

Los territorios dominados por el latifundio no tienen democracia, a los pobladores se les niegan oportunidades de empleo e ingresos para una vida digna. Se les relega a los pobladores a ser mano de obra barata, se les niega

el ser propietarios de la tierra que explotan, participar en los debates sociales y políticos, ser elegidos democráticamente para ejercer cargos en sus respectivos territorios, o a nivel nacional. La tierra en Colombia no está gravada adecuadamente con impuestos. La carencia de un catastro multipropósito se

**No se encuentra en ningún momento de la historia una política integral de tierras que muestre una visión holística y completa del problema.**

combina con la no tributación de la tierra, para configurar el peor cuadro propiciatorio de acumulación codiciosa y rentística, y de despojo violento de tierras acompañado del desplazamiento forzado. Todo ello está agravado por el hecho de que más de la mitad de las tierras están en la informalidad de los derechos de propiedad.

Existen hechos incontrovertibles en el asunto de las tierras en Colombia. Basta mencionar que los gobiernos no usan los datos del censo agropecuario para construir una política pública de largo plazo que busque solucionar el problema de la tierra y los generados por el atraso rural; a manera de ilustración baste mencionar que el proceso del catastro multipropósito avanza con mucha lentitud. De otra parte, el tema de la tenen-

cia de la tierra se ha convertido en un inamovible de la política pública desde fines de los años cincuenta, y el Estado continúa la tradición de acudir a la política de asignación de baldíos para atender las demandas de tierras de los campesinos, en tanto que abre los espacios de las tierras públicas a los grandes inversionistas. No se encuentra en ningún momento de la historia una política integral de tierras que muestre una visión holística y completa del problema. El atraso en la política pública de tierras es la nota característica, y ello no permite avanzar en la construcción de un sistema democrático y de buen aprovechamiento de los recursos naturales de que dispone el país, y salir de la pobreza rural. En este punto vale señalar que la expansión de las grandes propiedades está ejerciendo una presión creciente sobre las áreas protegidas, utilizando como punta de lanza a los colonos, quienes luego son desposeídos de las tierras que han trabajado, a través de las políticas de «áreas protegidas» con una nueva punta de lanza: la «Operación Artemisa».

Los datos sobre la estructura de tenencia de la tierra del Censo Nacional Agropecuario de 2014 son indicativos del gran problema de distribución de la propiedad que existe en el país: el 0.4% de las Upas mayores de 500 hectáreas poseen el 40,1% de la superficie de las Upas, en tanto que el 69,9% de Upas menores de 5 hectáreas solo acceden al 4,8% de la superficie.

## 2.3 Rentismo como modelo de relacionamiento societal<sup>13</sup>. Rentismo, mercado instrumental de tierras y despojo masivo en Colombia

Una de las raíces de la ilegalidad y del (des-)ordenamiento/ (des-)arreglo social es la instauración del rentismo como modelo de relacionamiento social. El rentismo va más allá de la acepción tradicional sobre la «búsqueda de rentas» (*rent seeking*), y consiste en la reproducción de prácticas sociales impuestas de facto por grupos poderosos en usufructo de su privilegiada posición en la estructura política y económica para la satisfacción egoísta y excluyente de sus intereses a costa de los del resto de la población y sin una retribución a la sociedad que guarde proporción a los beneficios capturados para provecho propio (Garay 1999).

El rentismo es progresivamente contrario al desarrollo de la

13. Esta sección se basa especialmente en Garay, L. J. (2020). *Aparatos de Estado y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Fundación Böell. Bogotá. Diciembre; Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2018). *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Editorial Planeta. Bogotá. Noviembre; Garay, L. J. et al. (2016). *Derechos patrimoniales de víctimas de la violencia: Reversión jurídica y material del despojo y alcances de la restitución de tierras en procesos con oposición*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Bogotá. Septiembre; Garay, L. J. (1999). *Construcción de una nueva sociedad*. Cambio-Tercer Mundo. Bogotá.

cultura cívica, al fortalecimiento del tejido social, a la vindicación de la política y representatividad legítima de pertenencias ideológicas, a la vigencia del denominado «bien común» y de lo público sobre intereses individuales egoístas y excluyentes, y a la consolidación de un ordenamiento/arreglo democrático en lo económico, político y social.

Con la aculturación del rentismo se agravan la precariedad de lo público, la pérdida de preeminencia de la ley en derecho, la falta de legitimidad del Estado y la fragilidad de la etnicidad colectiva alrededor de lo público.

Una de las implicaciones sociales del rentismo en la esfera económica es la pérdida de la confianza y reciprocidad favoreciendo un ambiente propicio para reproducir prácticas ilegales como la corrupción al margen de la libre acción de las fuerzas en un mercado competitivo. El mercado resulta regulado no por la eficiencia sino por métodos ilegales y opacos para favorecer indebidamente intereses excluyentes de grupos poderosos. En efecto, la creciente pérdida de confianza de los agentes en el mercado motiva el oportunismo y su prevalencia sobre comportamientos ciudadanos y sobre la fidelidad al Estado de Derecho.

Una consecuencia es la creación de «mercados instrumentales» para favorecer intereses particulares poderosos en detrimento de intereses y propósitos pú-

blicos. Precisamente, aquellos mercados frágiles que pueden ser instrumentalizados constituyen un espacio social en el que tienden a operar estructuras como redes ilícitas/criminales, generando y canalizando a través de ellos recursos ilegales.

Un mercado especialmente vulnerable y propicio para ser instrumentalizado es el de tierras en países caracterizados por un «rentismo extractivo» (Garay 1999; Acemoglu y Robinson 2013) como régimen social agrario –mucho más profundo y estructural que el comportamiento tradicional de «búsqueda de rentas» (Garay 2014)–, siendo la tierra más una especie de activo político y social que un verdadero activo de inversión económica y de preservación y desarrollo ecológico, gobernado no sólo por su rentabilidad económica, sino especialmente por su utilidad para acumular poder de muy diversa índole: militar, político, social y económico.

En este contexto, en Colombia se ha producido históricamente una instrumentalización del mercado de tierras por parte y a favor de intereses poderosos como terratenientes, corporativos e incluso ilegales, mediante procesos de captura y cooptación institucional del Estado y aparatos del Estado a nivel local y nacional, que usufructúan la permanencia de una institucionalidad precaria, en términos de un Estado de Derecho, pero estrictamente funcional a los poderes dominantes, consistente en:

- Una elevada informalidad en la posesión de la tierra amparada bajo múltiples barreras para la formalización de los derechos legítimos a la propiedad de la tierra por parte del campesinado y en medio de una elevada concentración de la tierra en pocos agentes.
  - La ausencia de una tributación tanto sobre el valor predial como a las ganancias efectivas y presuntivas del adecuado aprovechamiento productivo y responsable en términos ecológicos de las propiedades rurales, contribuyendo a la especulación con la acumulación de tierra, al uso inapropiado de las tierras respecto a la vocación del suelo en amplias regiones del país como en el caso de la ganadería extensiva y, en ocasiones, de monocultivos comerciales extensivos.
  - La utilización de mecanismos de presión e incluso del uso de la fuerza para el reordenamiento de la posesión de la tierra a costa de los derechos de posesión de la tierra del campesinado y poblaciones indígenas y afrodescendientes.
  - El mantenimiento de una elevada informalidad de las relaciones laborales en las actividades rurales como mecanismo de dominación y precarización del ingreso y las condiciones de trabajo de los trabajadores en el campo. Y, entre otros,
- La consolidación de un patrimonialismo desde el nivel local como estadio ulterior al clientelismo en su carácter de práctica (in-)visible extralegal con el consecuente bloqueo a una gobernanza democrática en los territorios, para no citar sino una de las expresiones del fenómeno en el país.

A manera de ilustración, la dinámica del masivo proceso de desplazamiento forzado interno y de abandono y despojo forzado de tierras que afectó a más de 7 millones de campesinos y campesinas en el país en las últimas décadas y comprometió a cerca de 7 millones de hectáreas, se reprodujo en el contexto de un mercado instrumental y espurio, ante una elevada proporción de tierras del campesinado sin derechos de propiedad debidamente formalizados por la existencia de barreras discriminatorias contra dicha población vulnerable, y una avanzada cooptación de ciertas instituciones y determinados funcionarios públicos responsables como notarios y miembros de fuerzas del orden a nivel local, entre otros factores.

El proceso se ha realizado bajo la violencia y la aplicación de acuerdos políticos ejecutados por guerrillas y paramilitares, narcotraficantes, políticos locales y regionales, y altos cargos electos como alcaldes locales, gobernadores departamentales y congresistas nacionales. Buena parte de estas tierras despojadas fue apropiada ilegalmen-

te por los mismos victimarios, aunque también por terceros, y luego revendidas mediante transacciones con apariencia de legalidad a terceros. En este contexto ha sido especialmente relevante la intervención decisiva de terratenientes poderosos y corporaciones privadas que conocían los antecedentes de violencia y desplazamiento forzado masivo de campesinos en las respectivas regiones.

El Estado ha acudido históricamente a una política facilista de tierras: la adjudicación de baldíos. Pero esa decisión ha expandido la pobreza en el país y ha coadyuvado a mantener una situación altamente desigual en la tenencia de la tierra al interior de la frontera agropecuaria. En esas zonas de colonización no existen condiciones de una vida e ingresos dignos y estables, obligando a una parte significativa de las familias de colonos a vincularse a los cultivos ilícitos para poder sobrevivir. Así, han caído en manos y el sojuzgamiento de los grupos de narcotraficantes y de cuerpos ilegales armados que además explotan recursos minerales y del bosque, entre otros. Un estudio realizado por la UPRA-CEDE (2017) mostró que casi el 85% de los colonos que adquirieron títulos de tierras a partir de la Ley 160 de 1994, están por debajo de la UAF, es decir que no obtenían el ingreso mínimo para subsistir. Ello es resultado de una política de baldíos por demanda y no por oferta que propaga la pobreza.

Las tierras con los mejores suelos agrícolas dentro de la frontera agrícola y con las mejores vías de comunicación tienen precios cada vez más altos. La teoría marxista distingue entre dos tipos de renta diferencial 1. Producida por la calidad o ubicación, y 2. Resultante de la ganancia extraordinaria que resulta de las inversiones y la innovación tecnológica. La inversión de agentes poderosos se enfoca en obtener el máximo de renta diferencial comprando tierras más baratas, fuera o en los márgenes de la frontera agrícola, pero también aprovechar las rentas absolutas.

De esa dinámica deriva también el acaparamiento de tierras que además de ser un vehículo de especulación, es en sí mismo un mecanismo de poder y control como se indicó antes; la relación se explica, al menos en parte, en que la especulación tiene una alta dependencia de las expectativas que se derivan del desarrollo de políticas públicas, por lo cual es intrínseca a la incidencia política: la acumulación conlleva además a controlar otros recursos asociados como el agua y a transacciones de capital a gran escala, por lo cual también involucra relaciones de poder (Borras y otros 2013).

Las consecuencias de estos movimientos especulativos se hacen explícitas en la modificación exacerbada de los precios en el mercado, generalmente mediante burbujas

inflacionarias, situación que se agudiza con el alto índice de concentración de la propiedad en Colombia. Fuerte y Suescún (2017), con base en el último Censo agropecuario realizado en 2015 en Colombia y en Jorge Iván González (2014), en el que se describen las formas de tenencia de las Unidades de Producción Agrícolas (UPA's) han determinado un coeficiente Gini de propiedad rural del 0,902. Este sería el grado de concentración de la propiedad de la tierra con uso agropecuario en Colombia definido mediante UPA's reconocidas como privadas en territorios no colectivos, denotando que la propiedad de la tierra en Colombia está muy cerca de la concentración absoluta.

Del mismo modo, OXFAM determinó que *«el 1% de las explotaciones más grandes acapara más del 80% de las tierras rurales, según este indicador Colombia se convierte en el país con peor distribución de la tierra en toda la región latinoamericana»*<sup>14</sup>.

14. El diccionario de términos económicos define el acaparamiento como una forma de conducta especulativa de parte de los agentes económicos, sean estos productores, intermediarios o de otra índole; consiste en ejercer controles artificiales sobre la oferta de un bien acumulado en grandes cantidades, del mismo, por sobre las necesidades del propio consumo, con el fin de influir en el precio del mercado o de obtener otro tipo de ganancias no monetarias. Es un concepto referido a una forma anormal de especulación. Es una práctica monopolística tendiente a encarecer un producto a través de la congelación de su oferta.

Ahora bien, no todos los bienes son acaparables, pues se requiere que la oferta de un bien susceptible a ser acaparado no tenga la capacidad de aumentar rápidamente en el corto plazo y que no existan bienes sustitutos en los mercados, además de la presencia de mercados altamente concentrados para reducir la capacidad de oferta y garantizar la colusión.

Es importante anotar que Como se señaló, la negativa de las dirigencias del país a la aplicación de la Ley 135/61 y en su lugar orientar la política de tierras hacia la colonización, facilitó la articulación de Colombia con la producción de los cultivos de uso ilícito. A su vez, los ingresos por narcotráfico retornados al país en buena parte fueron invertidos en compras de tierra como lo ilustró Alejandro Reyes. Así se agravó la concentración de la propiedad y el desplazamiento de comunidades campesinas productoras de alimentos, profundizando el deterioro de la oferta alimentaria desde el periodo 1960-1970, fenómeno observado en los censos agropecuarios. Este incremento de la concentración de la propiedad amplió el cerco de las grandes haciendas sobre pequeñas y medianas ciudades, lo cual ha implicado el control político-electoral expresado en el Congreso de la República.

# 3 La crisis y el campesinado

## 3.1 La crisis y las economías campesinas, familiares y comunitarias

La La pandemia ha agudizado la situación de los campesinos con la caída de la demanda urbana de bienes rurales y alimentos básicos en la dieta como la papa, el maíz, el frijol y otros, los cuales registraron en el 2020 una disminución de precios pues las cosechas fueron relativamente normales sin afectar la oferta interna, y las importaciones de algunos alimentos por lo menos se han mantenido sino aumentado. Un caso crítico ha sido el de la papa, dado que los productores de Boyacá y Cundinamarca se quedaron a finales del 2020 con la cosecha en la finca, porque el costo de producción llegaba a \$40.000 pesos por bulto de 50 kg y en Corabastos sólo les pagaban \$15.000; algunos optaron por salir a la carretera a ofrecer papa a precios tan bajos que no alcanzaban para recuperar los costos.

Las importaciones de papa precocida congelada, que equivalen al 5 a 6% de la producción, ahogan los esfuerzos de industrialización de la papa y «cuando el gobierno dice que hay que esperar a que despegue el centro de agroindustria de la papa en Villapinzón, oculta, como con la competencia desleal de las importaciones, esa agroindustria nunca despegará» (Mondragón 2014). Es necesario recordar que la mayoría de los productores de papa, el 85%, son pequeños con menos de 3 hectáreas y obtienen cerca del 45% de la producción. En Boyacá, el promedio de tamaño de finca es inferior a una hectárea y los grandes productores son el 2% y obtienen el 20% de la producción. Además, en Bogotá no se conseguía una libra de papa a menos de mil pesos, mientras que el campesino recibía sólo el 15% de esta suma si vendía por bultos a mayoristas en Bogotá, y entre 25 y 35% si negociaba en la carretera.

Por otra parte, se oculta algo fundamental: la apertura a las importaciones y los TLC han cercado a los agricultores impidiendo la rotación planificada de cultivos para estabilizar los precios, porque, por ejemplo, desde que Bavaria decidió importar cebada, una parte de los agricultores de la región se arruinaron y emigraron, y los demás quedaron sin alternativa factible para diversificar sus parcelas.

Colombia importa el 85% del consumo de maíz amarillo y los gobiernos han permitido su aumento año tras año; un producto que es altamente subsidiado y comercializado por transnacionales, mientras muchos campesinos maiceros colombianos no tienen tierra propia y deben arrendarla. Para completar el panorama, el gobierno haciendo uso de la declaración de emergencia económica expidió el decreto 523 de 2020 que fomenta y libera totalmente las importaciones de maíz, sorgo y soya, argumentando la conveniencia de la industria avícola, pero, en realidad, negándose a subsidiar y a hacer adquisiciones directas a los productores.

En este contexto, en Córdoba se represaron 20 mil toneladas de maíz en 2020, cuyo costo de producción fue de un millón de pesos por tonelada, pero al productor le pagaban solamente \$800.000.

A las brechas existentes, que fueron expuestas por la Universidad de La Salle en el *Mani-*

*fiesto Rural por un pacto de la ciudad con el campo* (Universidad de La Salle 2019), se suma la precariedad de los mercados laborales rurales que antes de la pandemia escasamente llegaban a una formalidad del 14%, sin ser menos acuciantes los temas de productividad, las problemáticas del financiamiento y comercialización, de la titulación y la tenencia de la tierra y de la salud, vías e infraestructura, la poca asistencia técnica y el no funcionamiento de un sistema de extensión rural que está previsto por ley, aunque sin haber sido reglamentada.

La pandemia también ha puesto en el escenario las difíciles condiciones de la educación rural, con las enormes desigualdades y precariedades de accesos a la conectividad, pero al tiempo ha mostrado las labores y esfuerzos titánicos de los y las maestras rurales, y de las y los estudiantes y sus familias para acceder a su derecho.

Además, conviene resaltar la brecha relacionada por la concentración de la tierra en la calidad de vida de las poblaciones rurales. El ingreso per cápita de las áreas rurales municipales pareciera estar inversa y significativamente relacionado (en términos estadísticos) con el nivel de concentración en la propiedad y tenencia de la tierra (índice Gini), en marcado contraste con el Índice de Pobreza Multidimensional que estaría directamente relacionado con dicha concentración, lo que

mostraría el perverso impacto de la concentración de la tierra en la pobreza y la distribución del ingreso en la ruralidad colombiana (Garay y Espitia 2019).

La participación de la producción campesina de alimentos en el abastecimiento del país, estimada entre el 60% y el 70%, se alcanza a través del trabajo realizado por las distintas comunidades mestizas, indígenas y negras. Ello ha sido posible a pesar de las condiciones económicas y políticas adversas, como la violencia sistemática contra este sector social, las limitaciones crecientes al acceso a la tierra que evidencia el III Censo Agropecuario, las carencias de infraestructuras indispensables para la vida, la producción y la comercialización de los bienes producidos, entre otros factores.

Si bien el sector agropecuario creció un 1,5% en el 2020, ello fue insuficiente para recuperar las condiciones socioeconómicas de las actividades rurales. El mercado laboral rural se deterioró durante los meses críticos de abril y mayo del 2020, y la tasa de desempleo llegó al 11,2 %, un valor considerado atípico para el sector. Aunque las condiciones han mejorado a partir de esa fecha, los datos muestran que el desempleo rural está hoy por encima de las cifras de 2018 y 2019. A pesar del crecimiento positivo de la agricultura, los efectos rezagados de la pandemia probablemente terminarán profundizan-

do las trayectorias de atraso de las zonas rurales.

Un tema relevante para la superación de la crisis es la asociatividad, entendido como cooperación y solidaridad. La información suministrada por el Censo Agropecuario del 2014 indica que el grado de asociación de los productores rurales es relativamente bajo, lo que dificulta relaciones más simétricas con los consumidores de alimentos. Tampoco ayuda a enfrentar adecuadamente a los mercados, ni a los proveedores de insumos y servicios para la producción. Y no contribuye a fortalecer los tejidos sociales y el capital social que los productores necesitan para manejar relaciones más equitativas con los centros urbanos, y realizar alianzas con los gobiernos locales, territoriales y de orden nacional, y enfrentar las crisis con algún éxito.

La situación de crisis agudizada con la pandemia del covid-19 ha conducido a que Estas circunstancias han hecho que en muchos países del Norte global ya se ha pregonado por una estrategia de seguridad alimentaria a nivel nacional, incluso en países de Europa con un mercado comunitario abierto. Así, entonces, debería darse cabal cumplimiento a la disposición constitucional de garantizar la seguridad alimentaria de la población colombiana con realce de la economía campesina, y posibilitar también la soberanía alimentaria.

### 3.2 Eficiencia campesina

Uno de los temas más discutidos en los análisis socioeconómicos sobre la agricultura es el de la eficiencia de la pequeña producción en relación con las grandes explotaciones agropecuarias. Albert Berry ha sido pionero en sus análisis sobre las ventajas de la pequeña producción campesina, y sus conclusiones están consignadas y pueden consultarse en su libro *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI* (Berry 2017). Berry, al igual que otros analistas han mostrado que existe una relación inversa entre el tamaño de la finca y la productividad media de la tierra, mientras la productividad media por trabajador es más alta en las explotaciones más grandes. Estudios recientes de Jaime Forero et al. (2013) han concluido que el ingreso neto por hectárea no presenta una relación sistemática con el tamaño. Pero la alta intensidad de la mano de obra de las explotaciones más pequeñas, explica simultáneamente la mayor productividad de la tierra y la menor productividad laboral. En cultivos específicos, las unidades grandes alcanzan

mayores rendimientos por hectárea por disponer de todos los factores productivos sin restricciones.

A diferencia de la productividad de la tierra o del trabajo, se ha intentado medir las diferencias entre los tamaños de las explotaciones en relación con la productividad total de los factores (PTF). La PTF es una medición estadísticamente difícil por las imperfecciones existentes en los mercados de insumos y bienes y las ayudas gubernamentales. De cualquier forma, según Berry, la evidencia sugiere que la productividad de la tierra sigue siendo más alta en las pequeñas fincas y la productividad total de los factores no difiere mucho entre tamaños.



De otra parte, si se considera un criterio de eficiencia más amplio, al agregar el mejor desempeño de la explotación en la generación de empleo, la disminución de la desigualdad y la pobreza, la seguridad alimentaria y económica, la contribución de la pequeña propiedad al bienestar económico y social en general, resulta muy por encima de las grandes explotaciones, como concluye Berry. A lo que agrega que si se tuviera en cuenta, además, los impactos ambientales en la medición de la eficiencia, sus ventajas serían aún mayores.

La agricultura campesina puede alcanzar, y en algunos casos sobrepasar, la eficiencia de grandes explotaciones. Independientemente del tamaño de la escala de su unidad productiva, los agricultores son eficientes cuando pueden acceder a los recursos, productivos y el entorno lo permite (Forero *et al.* 2013).

En Estados Unidos, un amplio movimiento social y económico transformó a los campesinos estadounidenses en granjeros (*farmers*) que abrieron el paso al desarrollo agropecuario de Estados Unidos: el movimiento contra la renta a partir de 1840, la ley de fincas (*homestead*) de 1862, el fraccionamiento de los latifundios esclavistas y la multiplicación de la pequeña propiedad en el noreste y el oeste. Para países como Colombia es importante introducir la discusión sobre el tamaño de las

explotaciones y avanzar en la conversión de los minifundios en medianas propiedades o fincas de tamaño medio, además de discutir las posibilidades de la explotación en sistemas más comunitarios.

Las experiencias internacionales recientes demuestran las potencialidades de la vía campesina. Brasil es presentado como un ejemplo de modelo exitoso del gran agro negocio. Pero siendo cierto que los grandes agronegocios han sido allí protagonistas del crecimiento del sector agropecuario, de ninguna manera puede decirse que ello ha sido a costa de eliminar las economías campesinas, que poseyendo el 30,5% del área y recibiendo apenas el 25,3% crédito, suministraban el 37,9% de producción. (Caume 2003).

La investigación realizada en 2010 en Minas Gerais (Brasil), bajo la dirección de Rosemeire A. de Almeida, arrojó resultados sorprendentes sobre productividad de la economía campesina. Entre 1996 y 2006, la agricultura familiar de fríjol y arroz aumentó en 50% la producción por ha, mientras la agricultura empresarial de soja la incrementó en sólo 7%. La agricultura familiar genera un empleo cada 6,7 ha., y la empresarial un empleo cada 411,5 ha. Para completar, en esa región brasilera evaluada, aunque los campesinos reciben solamente el 2,4% del crédito, obtienen el 12,2% de la producción agropecuaria (CPT 2011).

El modelo vietnamita es muy diferente del brasilero. La gran propiedad fue abolida y las fincas no superan las 6 hectáreas (Nova 2011). El decreto 100 de 1981 promovió el predominio de las parcelas familiares y el respeto y fomento de la iniciativa campesina. A partir de ahí, la agricultura vietnamita se convirtió en un éxito de dimensión mundial (Merlet 2002).

**En Estados Unidos, un amplio movimiento social y económico transformó a los campesinos estadounidenses en granjeros (*farmers*) que abrieron el paso al desarrollo agropecuario...**

Vietnam, de ser un importador de arroz se convirtió en el segundo exportador mundial de ese cereal, y ahora es también el segundo exportador de café y de nuez de marañón y un gran productor de ñame. La producción de alimentos pasó de 18,4 millones de toneladas en 1984 a 33,8 millones en 1999. Un aspecto importante del éxito vietnamita ha sido la generación de tecnología propia y adecuada que ha elevado la productividad del pequeño productor, demostrando que el avance tecnológico no es exclusivo de la gran agricultura. El Instituto de Ciencias Agronómicas y más de 40 institutos estatales y de organizaciones

no gubernamentales, están dedicados sistemáticamente a la investigación sobre problemas agropecuarios específicos, por ecosistema, producto, forma de producción y problema a resolver, que en total empleaban, en 2003, a 2.964 científicos (Bui Ngoc Hung y Duc Tinh Nguyen 2002).

A partir de 2015, el éxito de la economía campesina vietnamita permitió un cambio cualitativo hacia la agricultura y ganadería de alta tecnología con producción ecológica, limpia y segura, mediante aldeas agrícolas, granjas y pequeñas empresas con crédito subsidiado y fuerte inversión en generación y transferencia de tecnologías de punta. Para el año 2017 ya pudo poner en el mercado interno 300 productos nuevos y aumentar las exportaciones (Thao Vy 2017).

A su turno, expertos del Banco Mundial encontraron en Ucrania que la concentración de la tierra puede reducir el crecimiento de la productividad, y el aumento de los rendimientos y la rentabilidad no se correlaciona con el tamaño de la finca (Deininger, Denys y Singh 2013).

Por otra parte, Vandana Shiva ha demostrado que las pequeñas granjas que respetan la biodiversidad tienen una productividad mucho más alta en términos de uso eficiente de los recursos y una mayor producción de biomasa y de alimentos por unidad (Shiva 2005).

En Colombia, en 2002 los campesinos mantenían el 67,3% del área sembrada del país en cultivos legales y el 62,9% del valor de la producción agrícola. El 43 % del área sembrada corresponde a explotaciones de menos de 20 hectáreas, que apenas tienen menos del 9% de la tierra en propiedad. Predominantemente campesinos son el plátano, la panela, yuca, papa, frutales, fríjol, cacao, ñame y el 74% de la producción nacional de maíz. El café tras la crisis del mercado internacional del grano pasó a ser de nuevo netamente campesino (Forero 2002).

A raíz del debate sobre la finca Carimagua se supo que los estudios científicos realizados por el Centro Interamericano de Agricultura Tropical (CIAT) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), demostraron que terrenos similares del Llano, pueden usarse por pequeños productores en arreglos agroforestales y agropastoriles con variedades novedosas adecuadas a sus suelos, de arroz, yuca, soya, sorgo, maíz y además con la tecnología comercial de sembrar el pasto asociado con el arroz, para que este último financiera los costos de la implantación de la pradera (Vergara 2008). Si los inversionistas consiguen su músculo con créditos bancarios, ¿por qué no permitir lo mismo a los campesinos?

La falta de tierra propia es un factor que conspira contra un mayor participación de las unidades campesinas en la producción

y una mayor retribución por su producción, ya que el campesino que usa tierra ajena tiene que pagar arriendos que pueden representar el 29% de sus costos de producción, o someterse a aparcerías o mediería en las cuales el dueño de la tierra, aportando entre el 35 y 40% de los costos, se apodera del 60 al 65% de los ingresos (Forero 2010).

Por último, la causa fundamental de la elevada renta de la tierra es la alta concentración de la propiedad. El índice Gini de concentración de la propiedad de la tierra subió de 0,840 en 1984 hasta 0,875 en 2009 mencionado por el PNUD (2011), y luego se ubicó en 0.902 según el censo agropecuario de 2015. Para el campesinado, la alimentación y la economía nacional resulta fundamental superar la barrera de la alta renta de la tierra (Mondragón 2012).

### 3.3 La producción campesina y los mercados

El papel de la agricultura campesina familiar en la alimentación de los colombianos es significativo. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, el 87% de los productores del país son de economías campesinas, aunque las cifras de su participación en el total de la oferta de alimentos no son precisas, se plantea que durante la pandemia entre el 65% y el 80% de los alimentos han provenido de la economía campesina y de los

territorios indígenas y afro. A manera de ilustración, el CRIC logró hacer una donación de alimentos en los barrios populares de Popayán, coordinada exitosamente con las organizaciones comunales de los barrios urbanos, lo que en escala más pequeña hicieron los campesinos e indígenas en Pradera (Valle). El 4 de mayo de 2020 múltiples organizaciones campesinas locales y nacionales de Colombia firmaron la Convocatoria «*La alimentación de todos los colombianos y colombianas está en las manos de los campesinos y campesinas de Colombia*», por el derecho a la alimentación.

La experiencia de los mercados campesinos en Medellín y Bogotá entre 2005 y 2015 ha marcado un camino concreto a seguir. Ahora se desarrolla la venta por celular y envío a domicilio apoyada por las alcaldías. Son pequeñas experiencias, y desde ellas pueden construirse nuevas rutas para el desarrollo y la solución de problemas críticos de la comercialización de los alimentos provenientes de las fincas campesinas.

Lo que se ha visto en Colombia en cuanto a la importancia de la agricultura familiar para la seguridad y la soberanía alimentaria también se ha constatado en otros países: las brigadas campesinas salvaron del hambre a Guayaquil en el peor momento de la epidemia; el MST ha distribuido 3.400 toneladas de alimentos donados en los barrios populares de ciudades de

Brasil; en China y otros países de Asia los campesinos han sido claves en el abastecimiento de alimentos durante la pandemia.

La experiencia concreta en Bogotá demostró que organizaciones campesinas locales y nacionales se pueden coordinar con las juntas comunales de los barrios urbanos y con las alcaldías (las alianzas «vereda-barrio») para comercializar alimentos producidos por los campesinos, con un mejor precio tanto para el productor como para el consumidor. También mostró que ese trabajo construido desde la base social debe articularse con una construcción normativa.

En los mercados campesinos en Bogotá participaban regularmente productores de 34 municipios de Cundinamarca, 7 de Boyacá y uno del Tolima. Además, en 28 cabeceras municipales se realizaron mercados campesinos locales. En la mayoría de los municipios las alcaldías participaron y apoyaron el programa, independientemente de la filiación política del alcalde. En todos se crearon comités campesinos coordinadores del programa.

Los productos más vendidos fueron las frutas y, sorprendentemente, carnes y productos elaborados (mermeladas, dulces, jugos, encurtidos, cremas, vinos). Simultáneamente, el gobierno nacional expidió normas en contrario: La resolución 957 de 2008 del ICA persiguió la comercialización de gallinas

campesinas que eran el producto más vendido en los mercados campesinos de Bogotá. Otras resoluciones obstaculizaron la venta de productos cárnicos (los campesinos se adaptaron) y panela (los campesinos las rechazaron). Decretos contra la venta de leche cruda fueron suspendidos tras movilizaciones nacionales de los campesinos lecheros.

Sigue siendo claro que los mercados de alimentos frescos en el país adolecen de serias fallas de mercado, que no fueron corregidas por la creación de las grandes centrales de abasto de las ciudades. El exceso de intermediarios, las deficiencias en la información sobre los precios y los mercados, el poder monopolista de grandes comerciantes en las centrales de abasto, las pérdidas pos cosecha en la comercialización, el bajo desarrollo de la agroindustria rural, el muy precario poder de negociación de los pequeños productores no asociados, los costos de transporte y falta de plataformas de acopio en los barrios urbanos y su relación con los consumidores, entre otros, son factores que configuran un sistema de comercialización con serias deficiencias y de una alta vulnerabilidad en la garantía de ingresos a los productores.

No pueden desconocerse algunos avances, como la llegada de las tecnologías digitales que permiten contactos más directos con los consumidores, aunque ello está circunscrito a agricultores de sitios cercanos

a las ciudades, y en cierto tipo de productos, también algunas alianzas productivas con la agroindustria de alimentos, y el funcionamiento de mercados campesinos en áreas urbanas apoyados por las alcaldías municipales, etcétera. Pero la vulnerabilidad de los campesinos frente al mercado permanece en la medida que las políticas de apertura económica liberan las importaciones, el Estado se retira del mercado dejando en manos privadas su desarrollo, al tiempo que el individualismo en la producción no cede y sus poderes de negociación son precarios.

### 3.4 Las mujeres rurales y la crisis pandémica

Son muy conocidos los tratamientos diferenciados y la discriminación de género existente en la sociedad, en los mercados laborales, la no remuneración y reconocimiento de las actividades de cuidado doméstico que realizan prioritariamente las mujeres; las brechas de ingresos y nivel de vida entre el campo y la ciudad con gran desventaja para las mujeres rurales; las deficiencias de las políticas públicas y el incumplimiento del Estado de disposiciones expedidas para beneficio de las mujeres y la disminución de las desigualdades de género. También diversos estudios han precisado las maneras como el conflicto armado y la operación de grupos al margen de la ley, han afectado a las mujeres, especialmente rurales (PNUD 2011).

Existe una insuficiencia de datos sobre la situación de la mujer rural en relación con la urbana, y pocos indicadores se han desarrollado para caracterizar con certeza la situación de las mujeres del campo y las afectaciones que han sufrido con la crisis provocada por el fenómeno pandémico y la recesión de actividades económicas. Sin embargo, los datos DANE de la Encuesta GEIH publicados a fines de abril del 2021

**Los trabajos de la economía del cuidado se han asignado de manera desproporcionada a las mujeres, por lo cual un grupo significativo de ellas se han visto obligadas a dejar sus trabajos remunerados durante la pandemia...**

muestran determinadas variables críticas que permiten un acercamiento a la situación de las mujeres, algunos de ellos señalados antes en la sección 2.1 sobre desempleo y pobreza.

Unos datos generales permiten apreciar la situación de desventaja en que se encuentran las mujeres frente a los hombres. Por ejemplo, las horas dedicadas al trabajo por los hombres superan las 40 en la semana, en el caso de las mujeres no alcanza las 38. El tiempo usado en las labores del hogar en el caso de las mujeres es superior a las 25 horas a la

semana, en los hombres alcanza máximo 12,3 horas.

Los trabajos de la economía del cuidado se han asignado de manera desproporcionada a las mujeres, por lo cual un grupo significativo de ellas se han visto obligadas a dejar sus trabajos remunerados durante la pandemia, como indica Ana I. Arenas<sup>15</sup>, para: acompañar las tareas escolares de sus hijas e hijos; asumir la atención y acompañamiento de la salud de quienes lo necesitan; alimentar a sus familias; limpiar el hogar o cuidar del vestuario. En promedio se estima que el trabajo de cuidado no remunerado que las mujeres colombianas llevan en sus hogares ha aumentado en un 40% durante el último año.

Según el DANE, en enero de 2021 la tasa de desempleo para las mujeres fue de 22,7% y para los hombres del 13,4%. Las mujeres trabajan en mayor proporción en los sectores más afectados por la pandemia: comercio y servicios, donde son más fáciles los despidos pues sus costos son más bajos. El total de mujeres ocupadas disminuyó 15,5% entre 2019 y 2020, en contraste con el caso de los hombres con el 7,8%, al punto que por cada mujer ocupada hoy habría 1,5 hombres ocupados; en 2019 la proporción había sido de 1,0 a 1,4.

15. Ana I. Arenas (2021). «La falta de políticas económicas para las mujeres durante la pandemia». *Razón Pública*, marzo 15.

Las asimetrías del mercado laboral para las mujeres son una constante histórica. Y la pandemia ha conllevado una pérdida masiva de empleos, que ha sido peor para las mujeres. En los últimos períodos, esta brecha se había mantenido en un promedio cercano al 5%.

En el mercado laboral la situación tiende a ser más crítica para las mujeres por su menor tasa de ocupación. Ángela M. Penagos indica que ellas tradicionalmente presentan una menor tasa de ocupación, y que a junio el 73 y 61 % de los empleos formales e informales no agropecuarios perdidos durante la crisis fueron de mujeres. «Este resultado se debe, en parte, a que las mujeres rurales se vinculan laboralmente, en esencia, en empleos no agrícolas y por fuera del hogar, lo que indica una mayor probabilidad de afectación por las medidas de confinamiento, de acuerdo con el Análisis del Mercado Laboral Rimisp (2020)»<sup>16</sup>.

Según la Encuesta ENUT del DANE septiembre–diciembre de 2020, entre la población de 15 años y más de edad que se identifica subjetivamente como campesina, la participación en actividades de trabajo remunerado vincula al 65,1% de los hombres y al 27,6% de las mujeres, mientras que la participación en actividades de trabajo no remunerado vincula al 93,2% de las mujeres y al 57,9% de los hombres.

16. Ángela M. Penagos (2021). «¿Cómo está el campo tras un año de pandemia?». *El Espectador*, marzo 9.

La diferencia en participación en actividades de trabajo remunerado entre hombres y mujeres es de 37,5 puntos porcentuales en comparación con 23,3 puntos porcentuales en el promedio del total de personas. Lo mismo sucede con la diferencia en participación en actividades de trabajo no remunerado entre mujeres y hombres, donde para la población de 15 años y más de edad, identificada subjetivamente como campesina, es de 35,3 puntos porcentuales, mientras que en el promedio del total de personas es de 27,6 puntos porcentuales.

A ello se agrega el aumento de la pobreza femenina. En 2019 había 116 mujeres por cada 100 hombres en hogares pobres: el 38,2 % de estos hogares tenían jefatura femenina y el 34,4% masculina.

La Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2019 ya mostró que el ingreso promedio de las mujeres es inferior al de los hombres en un 34% y lo es en un 60% en el área rural, donde el ingreso promedio de los hogares era de \$401.008 al mes, mientras el de las mujeres llegaba a \$148.276. El ingreso promedio del sector rural es del 44% del ingreso nacional, del 52% para hombres y del 29% para las mujeres (Garay y Espitia 2021).

También indica Ana I. Arenas, que del total de las mujeres de la «población fuera de la fuerza laboral» en 2020, el 62,9% (1.100.000) se dedica a «oficios del hogar» y para

los hombres esta cifra es 13,2% (240.000). Durante la pandemia aumentó la carga de esos oficios en el caso de las mujeres. Y agrega: «El gobierno no ha tomado medidas adecuadas frente a la destinación de tiempo de las mujeres al cuidado no remunerado, que en promedio nacional representa 7,14 horas diarias para las mujeres y 3,25 para los hombres. La brecha es mayor en las zonas rurales. Esto afecta negativamente la autonomía económica de las mujeres y los intereses más amplios de la sociedad».

La Encuesta Nacional de uso del tiempo ENUT, DANE septiembre–diciembre de 2020, muestra también algunas características de interés para apreciar mejor las diferencias según género:

- (i) Mientras las mujeres dedicaron en promedio 8 horas a actividades de trabajo no remunerado entre septiembre y diciembre de 2020, los hombres dedicaron 3 horas y 7 minutos a estas mismas actividades.
- (ii) El 88,9% de las mujeres de 10 años y más de edad participó en actividades de trabajo no remunerado, mientras que en estas actividades participó el 61,3% de los hombres de 10 años y más. El 52,6% de los hombres y el 29,3% de las mujeres de 10 años y más de edad participaron en actividades de trabajo remunerado.

- (iii) El tiempo dedicado a actividades de trabajo no remunerado relacionado con mantenimiento de vestuario, limpieza y mantenimiento de la vivienda, compras y administración del hogar, y suministro de alimentos fue mayor en promedio para las mujeres que para los hombres. En el caso de las actividades de suministro de alimentos, el tiempo dedicado por las mujeres en promedio es aproximadamente el doble que el de los hombres.
- (iv) Mientras que en los centros poblados y las áreas rurales dispersas las mujeres dedican 30 minutos más que los hombres en promedio a actividades de apoyo a personas del hogar, en las cabeceras municipales las mujeres dedican 48 minutos más en promedio que los hombres. En actividades de cuidado pasivo, especialmente en centros poblados y rural disperso, las mujeres dedican aproximadamente 5 horas más que los hombres en el promedio diario.
- (v) Entre la población que se identifica subjetivamente como campesina, el tiempo diario promedio dedicado a actividades de trabajo no remunerado es de 8 horas y 16 minutos para el caso de las mujeres, y de 3 horas y 16 minutos para el de los hombres. Respecto

al tiempo diario promedio dedicado a actividades de trabajo remunerado, las mujeres destinan 6 horas y 27 minutos en promedio, en comparación con las 7 horas y 49 minutos en el caso de los hombres.

- (vi) La ENUT señalada incluye un módulo de emergencia sanitaria que identifica algunas de las consecuencias que han sufrido los hogares como consecuencia de la pandemia de covid-19. En relación con la afectación sobre los ingresos provenientes de trabajo remunerado, en el periodo entre septiembre y diciembre de 2020, el 20,1% hombres, y el 30,7% de las mujeres ya no tienen estos ingresos en comparación con el mismo mes del año anterior.
- (vii) Respecto a la afectación por ingresos laborales de jefes y jefas de los hogares, el 50,4% percibieron que, en comparación con el mismo mes del año anterior, sus ingresos disminuyeron. Además, 15,1% de los jefes de hogar ya no tienen ingresos laborales, lo que representa al 22,5% de las jefas de hogar y al 10,1% de los jefes de hogar.

En conclusión, como lo indican Garay y Espitia «... resulta evidente la profundidad y sistematicidad de la brecha existente entre los ingresos laborales en detrimento de las mujeres tanto

por ocupación, por tipo de sitio de trabajo, por nivel educativo, y por dominio geográfico, lo que no solamente muestra el mayor grado de precariedad laboral de ellas respecto a los hombres, sino también su mayor vulnerabilidad socioeconómica, con especial gravedad en el caso de las mujeres jefas de hogar por su responsabilidad para la manutención, sustento y desarrollo de los miembros a su cargo» (Garay y Espitia 2021 p.53).

### 3.5 Los jóvenes rurales, más sombras que luces

Como en el caso de las mujeres las estadísticas e indicadores sobre jóvenes de la ruralidad apenas están empezando a abrirse espacio, y son pocos los datos que se manejan sobre su situación económica y social, en especial la referente a sus perspectivas en un futuro caracterizado por la incertidumbre y una competencia aguda del desarrollo tecnológico que busca sustituir mano de obra para aumentar la productividad y la competencia. El estudio del DANE «Panorama socioeconómico de la juventud en Colombia» de septiembre del 2020 aporta algunos datos de interés que merecen revisarse en detalle con unas primeras anotaciones sobre los efectos de la pandemia sobre la juventud.

Los jóvenes en Colombia (de 14 a 26 años de edad, según clasificación del Ministerio de

Salud) eran en el 2020 unos 10.990.268, el 21,8% de la población total. Entre los hombres son el 22,5% y entre las mujeres el 21,1%. En las cabeceras municipales se encontraba el 75,87% de los jóvenes y en los centros poblados y áreas rurales dispersas apenas el 24,13%: se trata de una población predominantemente urbana.

El 97,7% son alfabetos en el caso de las mujeres y el 95,7% en el de los hombres, lo que indica que la educación básica les habría llegado de manera significativa. En contraste, a la educación superior solo accedían el 28,51% de los hombres y el 38,92% de las mujeres, en posgrado solo el 0,64% de hombres y el 0,94% de las mujeres. Los años promedio de educación en las edades de 15 a 24 años de edad eran a nivel nacional de 10,1 años; el 10,6% en las cabeceras, y el 8,5% en centros poblados y áreas rurales dispersas.

Hoy los jóvenes tienen mayores conocimientos que sus progenitores, más oportunidades de acceder a la educación que antes, acceso a información y comunicación por medios digitales, más movilidad y opciones de trabajos que en el pasado, aunque ello es marcadamente diferenciado entre el campo y la ciudad. Las brechas inciden en la tendencia creciente a migrar desde el campo a los centros urbanos en busca de mejores oportunidades de bienestar, de trabajo, educación y salud. Los factores de expulsión del campo

son diversos y en el caso de Colombia se agrega el fenómeno de las violencias derivadas de actividades ilícitas y el despojo realizados sobre las familias campesinas, sea de manera violenta o por medio del mercado.

Las tasas de desempleo por rango de edades de la población también indican desigualdades de oportunidades y de acceso al trabajo digno, lo que merece mayor consideración por parte de las políticas públicas. En el orden nacional y de acuerdo con la misma información del DANE (GEIH 2021), el desempleo total para las edades comprendidas entre 10 y 15 años fue de 3,6% para hombres y 5,1% para mujeres, con un promedio nacional el 4,1%. En las edades entre 16 a 30 años, el desempleo oscila entre 30.1% para las edades entre 16 a 20 años, y el 18,8% para las edades de 26 a 30 años, siendo muy superior al de las personas de mayor edad; por ejemplo los comprendidos entre 36 y 45 años tienen un desempleo del 13%, menos del doble de las edades más tempranas. Estos datos representan aumentos muy significativos respecto a los existentes a fines del 2019 cuando la pandemia no se había interrumpido.

Y en el caso de las mujeres, el desempleo resulta ser mayor que en el de los hombres en todos los rangos de edad. En promedio, los hombres tienen una tasa de desempleo del 12,7% y las mujeres del 20,4%. Además,

en el sector rural el desempleo femenino es considerablemente superior al de los hombres en las edades de 16 a 45 años; por ejemplo, de los 16 a 30 años el desempleo femenino fluctúa entre 21.4% y el 30,2%. En las cabeceras es aún mayor para la mujeres, alcanza al 21,2% versus el 15,1% para los hombres. Y fluctúa en el 25,8% para los 26 a 30 años, y en el 42,5% para 16 a 20 años de edad. En consecuencia, a medida que aumentan las edades el desempleo es menor, tanto para hombres como para mujeres.

Los jóvenes no cuentan con programas que los estimulen a quedarse en el campo, lo cual acelera la migración; aunque muchos preferirían quedarse en los territorios donde han nacido. Y aquellos que alcanzan a ingresar a la universidad, no cuentan con soportes económicos suficientes y una vez que egresan su incorporación al mercado laboral encuentra muchas dificultades y competencia con los jóvenes urbanos, que por conocer el medio y tener los contactos, se les facilita más incorporarse a un trabajo decente y de acuerdo con su capacitación y conocimientos; aunque ello no es garantía que consigan empleo.

El uso de las tecnologías de información es notorio en la juventud según el DANE. El 79,8% en la edad de 15 a 24 años tienen un celular, el 56,2% usa computador, el 83,9% usa internet y el 91,7% el celular, sólo el 39,2% escucha la radio.

## Los jóvenes no cuentan con programas que los estimulen a quedarse en el campo, lo cual acelera la migración; aunque muchos preferirían quedarse en los territorios donde han nacido.

Los jóvenes cuentan con un enorme potencial para adelantar transformaciones en la ruralidad, por su facilidad de acceder a las nuevas tecnologías, su mayor conciencia sobre las ventajas de la asociación y la cooperación, su facilidad para hacer las cosas de otra manera y acceder a la información. Pero necesitan estímulos y ofertas de bienes públicos que les garanticen sus ingresos y la estabilidad en los empleos, además de sus derechos y el respeto a la vida.

La Universidad del Rosario junto con la empresa Cifras y Datos realizó a comienzos del 2020 un estudio con 2,513 jóvenes de 10 ciudades, no tuvo en cuenta las áreas rurales. Sin embargo, merecen señalarse algunos resultados que reflejan la situación general de los jóvenes en la sociedad colombiana. Un hecho protuberante que expresa César Caballero, director de Cifras y Conceptos (El Tiempo, mayo 16 de 2021), es el de que la tristeza es el sentimiento que más prevalece, pues sólo un 5% de los jóvenes se sentía feliz, frente al 66% en enero de 2020. Algo muy grave está pasando en esta

sociedad cuando se llega a esa situación de pérdida de la alegría. Ello es resultado como se indica, de un acumulado de problemas, frustraciones, ansiedades en una sociedad que «parece estar robando la alegría de su juventud».

Es tan crítica la situación de los jóvenes de ambos sexos que se le está denominando como la generación sin futuro, en lugar de considerarla como el soporte para una sociedad con un futuro mejor para todos. Muchos de ellos perciben que son una generación sin esperanza. El estudio de la Universidad del Rosario realizado a comienzos del 2020 tiene una conclusión general que vista hoy parecería optimista ante el agravamiento de la situación social y económica para este sector de la población. Afirma al respecto:

*«De esta manera, como conclusiones generales vemos que lo que más afecta personalmente a los jóvenes del país es la falta de empleo y oportunidades, entre ellas la de educarse. Entretanto la corrupción, junto con la falta de empleo, son los problemas que los jóvenes encuestados identifican como los mayores problemas que tiene actualmente el país. Entre tanto lo que más los indigna es la indiferencia y falta de cultura de la gente,*

*seguido de la corrupción y la desigualdad. Por su parte, como soluciones a los problemas que se han señalado, los jóvenes de Colombia proponen más y mejor educación, empleo y salud; seguido de un replanteamiento de las instituciones y la forma de gobierno. Igualmente, y como rasgo altamente favorable, los jóvenes encuentran en el diálogo con sus amigos y familiares una manera de expresar sus inconformidades, siendo esta una estrategia que debe ser tomada en cuenta para entender buena parte de las insatisfacciones que se tienen hoy en día, siendo el diálogo una manera de reclamar ser escuchados por la sociedad y las instituciones. Junto con el diálogo se encuentra el uso de redes sociales, siendo en realidad la manifestación y la protesta una alternativa secundaria» (Universidad del Rosario, Cifras y Conceptos enero 2020).*

Además, el director del DANE ha dicho recientemente que «el 27,7% de los jóvenes no participan en el mercado laboral ni están matriculados en los planteles educativos (los **ninís**, ni trabajan, ni estudian), la cuarta parte de jóvenes y las jóvenes del país están siendo excluidos

de la posibilidad de un proyecto de vida, de movilidad social y bienestar económico». Por ello, han pasado a engrosar tanto la sociedad de los inconformes, como la de aquellos que están perdiendo aceleradamente las esperanzas de un futuro mejor.

### 3.6 El ser campesino

La Ley 1876 de 2017, que crea y pone en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), define la ruralidad como «el conjunto de interacciones sociales, económicas y culturales que se surten en espacios de baja e intermedia

densidad poblacional y cuyas actividades económicas preponderantes están estrechamente relacionadas con el medio natural y sus encadenamientos productivos». Esta noción puede tomarse como punto de partida para acercarse al ámbito donde se define, internacional y nacionalmente, el ser campesino, o el campesinado como tal.

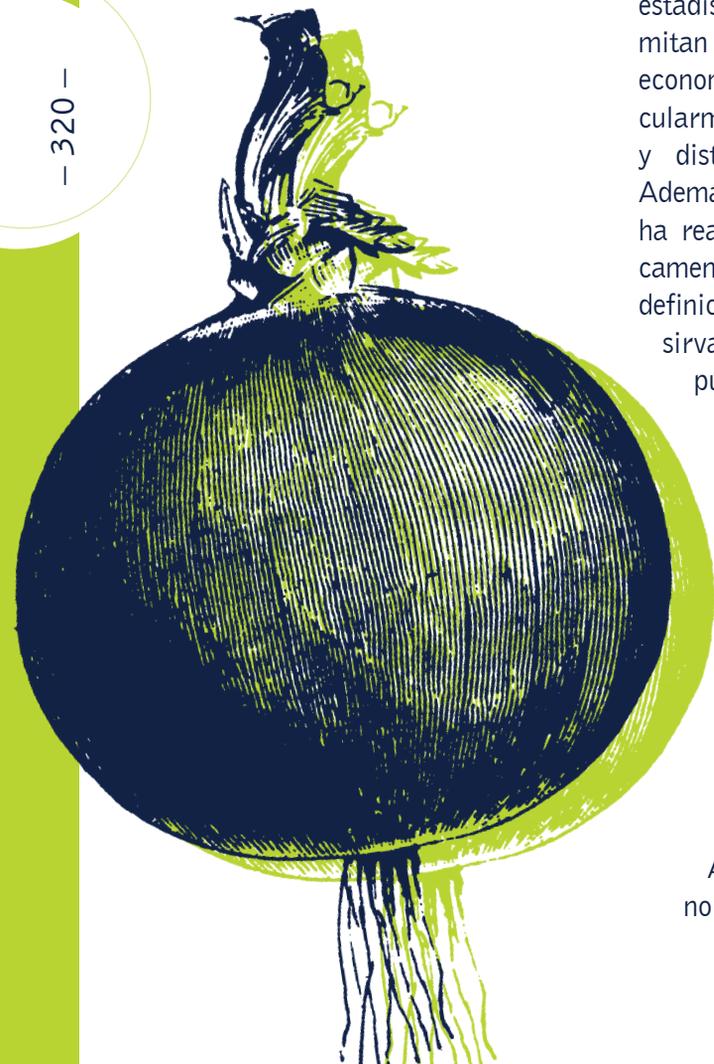
La definición del ser campesino, y por lo tanto de las economías campesinas, así como de la agricultura familiar y comunitaria, no ha sido un asunto de fácil acuerdo entre los académicos, las organizaciones sociales y las instituciones públicas. De alguna manera, ello ha impedido que el país cuente con datos estadísticos precisos que permitan medir su incidencia en la economía colombiana, y particularmente en la producción y distribución de alimentos. Además, el Estado como tal no ha realizado esfuerzos históricamente para acercarse a una definición del campesinado que sirva de base para políticas públicas diferenciadas. Por ello, los datos existentes en torno a la participación de las economías campesinas en la producción alimentaria y en la economía nacional se basan en estimaciones que distintos analistas o centros de investigación han realizado.

A raíz de ello, y dada la no materialización de estos

sujetos sociales en las encuestas y censos oficiales, Rodrigo Uprimny Socio fundador e investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia– presentó el 23 de noviembre de 2017 una tutela contra el DANE y el Ministerio del Interior, en nombre de 1758 campesinos y campesinas. Ellos y ellas reclamaron ser incluidos como sujetos sociales y políticos en el censo de población, que estuvo antecedida de una solicitud similar en el Censo Agropecuario, la cual no tuvo acogida en esa entidad.

Ello condujo a que la Corte Suprema de Justicia se pronunciara en el fallo STP2028-2018, relacionado con la necesidad de incluir la categoría de campesino en los instrumentos censales. Ese proceso dio lugar al establecimiento de una Comisión, coordinada por el ICANH, que posibilita contar hoy con unas definiciones más precisas sobre el sujeto campesino, y la identificación de algunos instrumentos para cuantificar el peso del campesinado en la sociedad colombiana. Aquí se recogen estas aproximaciones y las internacionales, como referentes para avanzar en los planteamientos que se presentan para una política pública para el campesinado.

La Comisión del ICANH propuso que el campesino se entendiera como una persona, sin distinción alguno, «que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la



tierra y la naturaleza; inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo.» (Comisión de Expertos 2018, p. 4). Al campesino se le concibe entonces como un sujeto colectivo de carácter intercultural, territorialmente diverso, multiactivo desde el punto de vista de su actividad económica, involucrado en dinámicas que procuran su reconocimiento y su participación ciudadana, y que forma parte de la vida política nacional.

En esta línea conceptual, y de acuerdo con lo establecido en los Acuerdos de La Habana, la Mesa Técnica de Agricultura Familiar y economía campesina estableció en el año 2017 estableció unos lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), que sirvieron de elementos técnicos para la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Allí se concibe a la economía campesina, familiar y comunitaria como:

«(...) el sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades

(campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas. (Resolución 464, p. 12).

De esta manera, se parte del reconocimiento como campesinos y economías campesinas a los hombres, mujeres, jóvenes, niños y niñas que, siendo multiculturales, habitan la ruralidad y derivan de ella, no solo su sustento a través de diversas formas económicas y organizativas, no solo su sustento, sino que posibilitan el acceso a bienes y servicios del campo a otras personas y sociedades<sup>17</sup>. Esto, además, se constituye en un paso muy importante para: a) avanzar en el auto reconocimiento no sólo étnico sino como campesino o campesina y

17. Es importante aclarar que en la definición de ser campesino y de productores de alimentos de pequeña escala están incluidos los pescadores artesanales que hace un aporte muy significativo a la dieta alimenticia de los colombianos y la propia.

b) posibilitar una cuantificación precisa de las dimensiones y aportes de las sociedades campesinas al país.

Por otra parte, el campesinado y sus derechos tienen un reconocimiento internacional a pesar de que el gobierno colombiano se ha abstenido de apoyarlo. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 17 de diciembre de 2018 la *Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*, que establece claros criterios para su aplicación en el país. Concretarlos dependerá desde luego de la capacidad de las organizaciones propias de los campesinos, cuyo derecho a expresarse y movilizarse debería estar garantizado desde la expedición del Convenio 141 de la OIT, que los gobiernos de Colombia se han negado a firmar.

El ser campesino no se agota en sus justas reivindicaciones sociales y económicas, trasciende a su lucha por el reconocimiento y redistribución en el campo jurídico, su lucha por su posicionamiento como sujeto social y político, y la búsqueda por trascender su invisibilidad en que se le ha tenido en diferentes instancias en esta sociedad, como muy bien ha quedado expuesto en el texto reciente de *Dejusticia* (Guiza et al. 2020). El campesinado es un sujeto social a quien le cubren derechos universales y políticos, espacios para participar no sólo en

actividades productivas y sociales, también en las decisiones políticas, en los debates políticos y electorales, y en el proceso de decisiones de justicia redistributiva.

Como bien se expresa en la introducción del texto antedicho, «El campesinado colombiano ha enfrentado una triple injusticia histórica: discriminación socioeconómica, déficit de reconocimiento y represión de su movilización y participación». De allí que Dejusticia se proponga como objetivo central de su texto, la lucha contra la invisibilidad jurídica del campesinado, en particular, en la dimensión constitucional. Esos déficits de reconocimiento han mantenido vivas las luchas del campesinado en Colombia y otros países, con diferentes expresiones en sus demandas.

Una consecuencia de la falta de reconocimiento del campesinado se refleja en el hecho de que las cifras para el mundo rural no son siempre las más pertinentes, el DANE tiene allí una gran deuda con el país. No obstante, se han hecho aproxima-

ciones preliminares en la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de 2019, que indicarían que los productores rurales en condición de persona natural serían 2.033.967, de los cuales el 73,9% (1.503.999) se tratarían de hombres y el 26,1% (529.968) mujeres. Se consideran campesinos o campesinas el 95,1% de los productores rurales. La ENA muestra también la poca población joven en el mundo rural. De cualquier forma, datos aun parciales que muestran la importancia del campesinado en el país.

De otra parte, según la Encuesta de Calidad de Vida, en datos sintetizados por Duarte *et al.* (2920), se muestra que el 28,4% de las personas mayores de 15 años de edad se reconocen y viven como campesinas, ello corresponde aproximadamente a 10,76 millones de personas. De la población campesina, el 51,7% son hombres y el restante 48,3% mujeres. Un 79,6% de la población campesina se ubica en centros poblados y áreas rurales dispersas, y el restante 13,5% en cabeceras municipales. Y según la En-

cuesta del DANE sobre usos del tiempo, ENUT, septiembre-diciembre de 2020, el 31,5% de la población de 15 años de edad y más se reconoce subjetivamente como campesina y considera que vive en una comunidad campesina. Esto corresponde al 17,3% de la población de 15 años y más en cabeceras municipales y al 81,9% en centros poblados y rural disperso.

Cabría señalar adicionalmente que el tratamiento dado al campesinado en Colombia y en otros países en donde ha sido igualmente discriminado, contempla, de una parte, la invisibilización señalada, al tiempo que la sociedad en su conjunto se beneficia tanto de su participación en la producción de alimentos como en su incorporación masiva al servicio militar y a la legitimación del sistema político a través de su participación electoral, aprovechada para legitimar el sistema. En la perspectiva de la ampliación del espacio fiscal cabría considerar el establecimiento de un gravamen sobre las importaciones que afecten la producción en la cual participen campesinos.



# 4 Propuesta: un contrato social sobre la ruralidad y el campesinado

**D**esde hace décadas no se había ganado tanto consenso en el país en torno a la necesidad de fortalecer las políticas públicas rurales para suplir el déficit de valoración de la ruralidad y del reconocimiento social y político del campesinado. Igualmente avanzar en la provisión de bienes y servicios públicos, en los procesos de cooperación y solidaridad, en el fortalecimiento de los mercados justos y en el mejoramiento de la calidad de vida de las familias campesinas.

Ese consenso nacional que se ha ido formando sobre la urgencia de pagar la deuda social y política con la ruralidad, está expresado en los Acuerdos de la Habana, en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2011, y en las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo (Machado 2019), así

como en diversas expresiones provenientes del ámbito internacional y nacional.

Los Acuerdos de La Habana, a través del Punto 1 sobre Reforma Rural Integral, abrieron una ruta posible para iniciar un desarrollo que permita mejorar las condiciones de vida de la población rural campesina y comunitaria, reconocer sus derechos, trabajar por la dignidad campesina, y abrir canales a la democracia para resolver los conflictos en la ruralidad y buscar la paz. Esos Acuerdos son una propuesta mínima de modernidad que fue oportunamente complementada con el Informe de la Misión Rural (DNP 2015). Los Acuerdos establecen la necesidad de una Reforma Rural Integral (RRI) como base para la transformación estructural del campo y la creación de condiciones de bienestar para la población rural –hombres y mujeres– de manera que contribuya a la construcción de la paz.

Un componente fundamental de la RRI es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). La RRI y los PNIS son mínimos necesarios para el inicio de un proceso de transformación de la ruralidad colombiana y de sus relaciones con lo urbano, que deben ser complementados con la incorporación con una visión sistémica e integral, además de consideraciones estratégicas de orden ecológico y ambiental, y acciones para su superación de los déficits de reconocimiento social y político del campesinado.

En la RRI se destaca por su potencial transformador, entre otros, la creación del Fondo de Tierras de distribución gratuita, que tiene un carácter permanente y habría de disponer de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación para *«lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra»*.

El acceso a la tierra habría de ser integral con planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación,

adecuación de tierras y recuperación de suelos, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalar la provisión de bienes públicos en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

También se contempla: (i) la Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural con una meta de 7 millones de hectáreas, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina y otras que el Gobierno defina, como pueden ser las de territorialidad campesina entre las que deben incluirse aquellas que la ley, el gobierno o las entidades territoriales definan; (ii) la restitución de sus derechos sobre la tierra a las víctimas del despojo y a las comunidades del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, (iii) la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, (iv) el cierre de la frontera agrícola, (v) los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) cuya base es la participación activa de las comunidades para lograr tanto la transformación estructural del campo y el ámbito rural como un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, para lo cual es necesario elaborar de manera participati-

va un plan de acción para la transformación regional, (vi) la realización de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, y (vii) un Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. No sobra advertir la necesidad de articular estas propuestas con los planes de ordenamiento territorial.

El Acuerdo Final busca también aportar una solución al Problema de las Drogas Ilícitas relacionadas con los cultivos de uso ilícito en gran escala. La persistencia de esos cultivos *«está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico»*. Existe conciencia de que la solución a este problema es un asunto que requiere de consensos y definiciones de alcance global por parte de todos los Estados. Para ello se plantea la implementación de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito en el marco de planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades —hombres y mujeres— en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ecosistémica y ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos. Y se acordó crear y poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) a través de un proceso

de planeación participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA), siendo la sustitución voluntaria un principio fundamental del Programa.

Más allá de lo determinado por los acuerdos de paz, se constata el fracaso de la llamada «guerra contra las drogas». Es necesario cambiar el enfoque de la política sobre estupefacientes. Ya 15 estados de Estados Unidos y su Distrito Capital, así como Canadá, Uruguay y Holanda dieron ejemplo regulando el consumo recreativo de la marihuana. Por otra parte, la educación de la niñez y la juventud en el tema de las drogas y la adicción y la adopción de un enfoque de salud pública para los adictos a la cocaína y otras drogas, deben regir un nuevo enfoque que posibilite la «quiebra» de las finanzas de los narcotraficantes y permita detener la destrucción de selvas y suelos de ladera por la expansión de cultivos ilegales.

Igualmente, se previó el desarrollo de Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública, bajo el criterio de que el *«consumo de drogas ilícitas es un fenómeno de carácter multicausal generado por condiciones económicas, sociales, familiares y culturales propias de la sociedad o el medio en el que se desenvuelven las personas que debe ser abordado*

*como un asunto de salud pública»*. Para tales efectos, el Gobierno nacional habrá de crear el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como una instancia de alto nivel, para articular las instituciones con competencia en la materia y coordinar un proceso participativo de revisión, ajuste y puesta en marcha de la política frente al consumo.

La política nacional frente al consumo de drogas ilícitas se ha de guiar por los principios de los enfoques de derechos humanos, de salud pública, diferencial y de género, y con la participación comunitaria y en el marco de la convivencia ciudadana.

Un proyecto para Colombia que contemple esos diversos aspectos empieza necesariamente por el campo y las sociedades campesinas, y sus relaciones con los sectores urbanos, en la medida que debe enmarcarse en una visión sistémica y holística. Retomar los propósitos enunciados con la óptica de recuperar y fortalecer las economías campesinas, aprovechar la productividad rural para garantizar los consumos locales y saludables, potenciar los mercados verdes, así como garantizar las infraestructuras suficientes para hacer de la vida en el campo un proyecto humanamente digno y en coevolución con la naturaleza, se convierte en un desiderátum ineludible en el

camino de fortalecer la democracia y el reconocimiento y respecto de los derechos más universales.

**El acceso a la tierra habría de ser integral con planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, ...**

No han sido pocos los intentos de pactos o de apuestas por el campo en la historia reciente, que han nacido de la voluntad de un sector económico o de los intereses específicos de grandes productores o terratenientes. La figura del Contrato Social aquí sugerido deberá convocar a los diferentes agentes sociales, productivos y políticos del país, rurales y urbanos, en torno a la defensa y fortalecimiento de la producción de alimentos, y la estabilidad económica, social e institucional para quienes deben desarrollar esa producción en condiciones debidas de dignidad y reconocimiento social. Las escalas de producción deberán conducir al aprovechamiento de las particularidades y las productividades específicas

de cada rama de actividad del sector, bajo el propósito de asegurar la estabilidad del sistema alimentario, con el apoyo de mercados de excedentes y potenciación de producciones exportables.

No se trata de partir de cero para construir este Contrato, muchos de los aspectos sugeridos en este documento están consignados, aunque no necesariamente de manera integral y sistémica y con los énfasis señalados, en diversos documentos públicos y privados, incluso en proyectos de ley que no han hecho curso en el Congreso colombiano. La propuesta invita a una construcción innovadora que partiendo de lo existente, reinvente mucho de lo existente para la construcción de modelos alternativos de desarrollo que ayuden a superar limitantes y dificultades prevaletentes para avanzar en la construcción de una modernidad hecha a la medida de necesidades y prioridades sociales, así como del reconocimiento de lo que somos como comunidad. Y, además, para avanzar decididamente en la superación de las vulnerabilidades y falencias estructurales del sistema agroalimentario y las economías y comunidades campesinas productoras de alimentos.

Se trata de un compromiso social y político para darle a la ruralidad la prioridad que merece como instancia nacional que no ha recibido la atención

merecida por parte del Estado y la sociedad, como la que se ha otorgado a sectores urbanos. Modelo que ha generado profundos desequilibrios territoriales, desigualdades estructurales rural-urbanas en niveles de vida, oportunidades y posibilidades de un futuro mejor. Además, serias diferencias en movilidad social, todo lo cual ha estimulado un proceso de migración rural-urbano caótico acelerador de los problemas urbanos, que deja a la ruralidad sin las condiciones propicias para enfrentar los desafíos del presente y el futuro.

La pandemia y el confinamiento ofrecen aprendizajes en torno a cómo organizarnos como sociedad y comunidad resiliente; y sobre los propósitos, metas y medios para lograrlo. Parece que la vulnerabilidad humana como especie que ha quedado latente, está permitiendo repensar en volver a la esencia de la vida en comunidad, al rescate de la ruralidad como una base esencial y estratégica de la vida económica, social y ecológica del país como una sociedad más democrática.

La integración de la agricultura campesina, familiar y comunitaria con las producciones extensivas y de agroindustria, deben partir de criterios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación y asociatividad. No hay mejor momento que éste para posibilitar acuerdos

productivos y de comercialización que garanticen los procesos socio-económicos y ecológicos que van desde las siembras hasta el abastecimiento de bienes agropecuarios al consumidor final, sea en los mercados locales, nacional o internacional.

Este momento histórico constituye también una oportunidad para concentrar inversiones en la ruralidad y en la denominada Colombia profunda, a través del apoyo desde el nivel nacional a los gobiernos regionales y locales en los planes de desarrollo territorial en materia de infraestructuras para servicios públicos, en particular de vías terciarias, instalaciones sanitarias, de saneamiento y educativas en el ámbito rural. La pandemia demostró las enormes brechas rural-urbana existentes en la educación, crecientes aún más en medio de una tendencia hacia la virtualización de la vida educativa y laboral acelerada por la irrupción de la pandemia del covid-19, pero también los esfuerzos de maestras y maestros rurales por educar, por hacer de los territorios rurales espacios socialmente construidos con la suficiente pertenencia para reivindicar desde ellos la vida digna.

La pandemia está dejando una estela de desempleo, pobreza y deterioro profundo de las condiciones sociales y de vida en el país; por ello existen las condiciones, la necesidad y

oportunidad de este Contrato Social. Hacer del campo una opción de vida viable y digna será un elemento esencial no solo para garantizar la necesaria seguridad y soberanía alimentaria, también para permitir la generación de excedentes productivos, la diversificación de la producción para el mercado nacional y otros mercados, el desarrollo agroindustrial en pequeña y mediana escala, la conservación de la biodiversidad, las fuentes de agua y los ecosistemas, la garantía de una producción saludable y agroecológicamente amigable, y una relación con lo urbano que brinde un justo tratamiento a la ruralidad. Lo urbano y lo rural son co-dependientes y ambos necesitan apoyarse para avanzar en una ruta de modernidad sostenible y estable de índole económica y socio-ecológica.

Luis Jorge Garay (2020) ha señalado claramente que este Contrato Social ha de enmarcarse en la instauración de un modelo societal de relacionamiento no indebidamente mercantilizado ni desregulado con la Naturaleza bajo el propósito de desarrollar y potenciar la biodiversidad, las fuentes de agua, los ecosistemas prioritarios, los bosques, y de contribuir a la lucha contra el cambio climático y por la sustentabilidad y resiliencia socio-ecológica y ambiental en una perspectiva perdurable.

Las iniciativas de emprendimiento de procesos de transformación se han dejado históricamente en manos de los gobiernos, con resultados más que insatisfactorios, pues se han acentuado las desigualdades, la pobreza, los conflictos, la desconfianza en las instituciones, la incertidumbre, el desconocimiento sobre el rol estratégico de la ruralidad en el desarrollo. Es hora de avanzar en un emprendimiento nacional con este Acuerdo para reparar y superar las deudas históricas que no nos enaltecen ni nos generan reconocimientos entre propios y extraños.

Es la hora para que la sociedad civil actúe con responsabilidad y asuma iniciativas de desarrollo que terminen siendo apoyadas por la institucionalidad pública y privada del país, superando un paternalismo que no ha servido hasta ahora a los propósitos de un mayor bienestar y una vida digna para todos en la nación.

Todo ello requiere por supuesto, una institucionalidad rural diferente a la instaurada hasta ahora. Asunto complejo que requiere de una amplia reflexión social y académica que está pendiente en la agenda social e institucional. No basta hacer modificaciones en la estructura del Ministerio de Agricultura. Llegar a un consenso social y político sobre este complejo asunto, requiere de un proceso de reflexión innovador, por lo cual este Acuerdo hace un

llamado a abrir el debate en la agenda social nacional, rural y urbana, sobre la institucionalidad para la ruralidad y las relaciones rural-urbanas compatibles con las propuestas indicadas en este documento, y otras de interés de la comunidad nacional, para avanzar hacia una democracia social participativa y no simplemente representativa.

Las comunidades indígenas, por ejemplo, han dado una lucha por construir una institucionalidad nueva desde la base, desde sus autonomías y planes de vida, con sus resguardos y con normas como los decretos 1088 de 1993 y 1953 de 2014, hasta los organismos centrales del país. Su avance tiene que ver con una estrategia de territorialidad que pueda plasmar sus objetivos fundamentales. Las comunidades negras con los consejos comunitarios de sus territorios colectivos y las comunidades campesinas han impulsado también proyectos territoriales de base que se han reflejado en las siete reservas campesinas delimitadas, territorios campesinos agroalimentarios, en el distrito campesino de Medellín y en diversas experiencias locales. Estos pueden llegar a ser los cimientos de un cambio institucional general, que garantice los derechos colectivos, la gestión y participación comunitaria en las decisiones, la relación con las comunidades urbanas, y que proteja la vida.

La institucionalidad rural y rural-urbana en ciernes y por venir, deberá considerar aspectos como:

- (i) Culminar con una construcción sistemática que defienda los ecosistemas, garantice la sustentabilidad ecológica y ambiental, asegure la alimentación de todos los colombianos y fomente la producción agropecuaria nacional saludable para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria del país. Por ello es necesario fortalecer los organismos de gestión ambiental y de áreas protegidas, así como la capacidad y competencia autónoma de las comunidades en el campo ambiental.
- (ii) Garantizar los plenos derechos laborales de los trabajadores rurales, como son los de organización sindical, protesta, reconocimiento del carácter laboral de la contratación y de salarios y prestaciones debidamente reglados.
- (iii) Organizar entidades nacionales y descentralizadas para la generación de tecnología agropecuaria y ambiental propia acorde con las características de las agriculturas familiares, de diferentes formas de producción y de los ecosistemas tropicales, reorientando las funciones y la labor de Corpoica, así

como fortaleciendo unidades técnicas agropecuarias municipales y comunitarias y programas de producción orgánica y agroforestal.

- (iv) Garantizar la justicia tributaria de manera que la gran propiedad contribuya debidamente a los municipios y a la nación con una debida tributación predial y sobre el uso de la tierra.
- (v) Generar instituciones y programas nuevos para garantizar el crédito de fomento y los seguros de cosecha, así como la logística y normas que faciliten el mercadeo de los productos agropecuarios, reducir los costos y márgenes de intermediación, y estabilizar precios adecuados para el productor y los consumidores.
- (vi) Revertir el Estado de Cosas Inconstitucional propio de la democracia restringida por la violencia sistemática que ha llevado a negar el derecho a la vida, a la organización y a la tierra de la población rural, agudizados recientemente con el asesinato de líderes sociales y ambientales, y de excombatientes de las FARC.

Un llamado de atención respecto a estas consideraciones: ninguno de los temas enumerados anteriormente está aislado de la existencia de los cultivos de uso ilícito y del narcotráfico, de la ilegalidad en la minería,

de la deforestación criminal y de las diversas violencias que azotan el campo colombiano. Aceptar este hecho es abrir el camino a una interpretación integral de la problemática agraria y el conflicto en Colombia, así como del abandono del campesinado derivado y agudizado con las políticas agrarias y el manejo macroeconómico del país. Existen razones estructurales diversas para entrelazar dichas problemáticas en el análisis estratégico conducente al Contrato Social propuesto, para entender así la magnitud de los desafíos que enfrenta la sociedad colombiana para superar los conflictos prevaletentes y cambiar el tratamiento otorgado a la problemática rural y las relaciones rural-urbanas. y la fauna.

Al respecto, las propuestas sobre cultivos de uso ilícito derivadas del Acuerdo de Paz deberían extenderse hacia la búsqueda de una solución más contundente, como sería la legalización de los de los cultivos y los consumos de dosis mínimas, y los orientados hacia fines terapéuticos y médicos. Muchos gobernantes y dirigentes mundiales han sugerido de manera convincente estas posibilidades. Igualmente, es necesario acabar con las prácticas de fumigación de esos cultivos con glifosato, pues está demostrado su inutilidad y el alto costo en la erradicación como sus efectos nocivos sobre la salud de los habitantes y la contaminación del ambiente con el envenenamiento de los cultivos, las aguas y la fauna.

# 5 Temas propositivos para el contrato social

## 5.1 El modelo de desarrollo, transición ecológica y territorio<sup>18</sup>

Con el avance de la crisis socio-ecológica y el cambio climático a nivel mundial que ha develado la no sustentabilidad del modelo de desarrollo y de consumo, potencializado por el neoliberalismo imperante en las últimas décadas, surge como inevitable la adopción de cambios sustantivos en los patrones y niveles de consumo en el contexto internacional. Entre ellos, se resalta el caso de los combustibles fósiles y de otros recursos naturales escasos y/o no renovables, que harían claramente disfuncional y contra-

producente el neo-extractivismo en países como los de la región, en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Es clara la tendencia a erradicar la producción de carbón y disminuir sustantivamente el consumo de petróleo, entre otros, en el tránsito hacia el uso de tecnologías «limpias» en países como los europeos, que irán reduciendo de manera significativa la demanda internacional de recursos no renovables exportados entre otros por algunos países latinoamericanos. Exportar esos recursos tampoco resulta ser una buena opción desde el punto de vista socio-ecológico, como en términos de un crecimiento económico socialmente incluyente.

Aparte del modelo extractivista minero, y eventualmente el de *fracking* de petróleo y gas, también se ha observado un estilo de extractivismo con la explotación extensiva de monocultivos

18. Esta nota se basa, entre otros, en: Garay, L. J. (2020a). *Lineamientos básicos de un Plan Estratégico de Transición y Transformaciones Estructurales para América Latina y el Caribe*. ISALC. Bogotá. Diciembre, y Garay, L. J. (2020). Colombia. *Transformaciones estructurales bajo un contexto internacional en transición*. Planeta Paz. Ediciones desde abajo. Bogotá. Agosto.

comerciales –destinados a la exportación como *commodities*– en los mercados internacionales– en territorios de reconocida fragilidad ecosistémica que impactan perversamente sobre la biodiversidad, fuentes de agua y acuíferos, y en detrimento de la resiliencia socio-ecológica en los territorios.

En el marco de un modelo de desarrollo alternativo que priorice la transición ecológica, han de tomarse con la especial atención y valoración desde una óptica de socioecología política y de sustentabilidad ecosistémica y ambiental en una perspectiva perdurable, todos aquellos perversos y perdurables impactos socio-ecológicos de la realización de actividades económicas en fuentes de agua, acuíferos, ecosistemas de especial interés, contaminación y ambiente.

En este sentido resulta indispensable la adopción de principios y criterios rectores, así como arreglos institucionales formales e informales novedosos de eficiencia socio-económica, resiliencia socio-ecológica y medioambiental en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. Una modalidad alternativa para ciertos casos específicos podría ser la de «los comunes», con la promoción de prácticas en común sobre la base de recursos comunes existentes, con el rediseño de las instituciones para la gobernanza de la gestión socio-ecológica y democrática de recursos comunes. Entre diversas políticas públicas en este campo resaltan las de:

- (ii) Impulsar una economía circular en lugar de la economía lineal predominante, consistente en priorizar el círculo producción-consumo/uso-reciclaje-procesamiento-reutilización-producción, y no en el actual ciclo de producción-consumo/uso-acumulación y vertimiento de residuos y desechos-contaminación ecológica, que aparte de contribuir a la sustentabilidad medioambiental, a su vez generaría oportunidades para el desarrollo de nuevas actividades productivas y de servicios con la consecuente generación de empleos, ingresos, etcétera.
- (iii) Realizar campañas masivas de conservación y desarrollo de la biodiversidad, de acuíferos, fuentes de agua, ecosistemas y bosques, que son actividades intensivas en mano de obra rural, con énfasis en la reforestación y recuperación de amplias zonas devastadas por la acción de agentes empresariales y grupos ilegales.
- (iv) Promover el desarrollo de nuevas fuentes de energía como la eólica y la solar en sustitución progresiva de energía fósil combustible que aparte de aprovechar condiciones naturales y de generar empleo y valor agregado doméstico, impulse la innovación técnica en ciertas actividades manufactureras, entre otros.
- (v) Potenciar el desarrollo rural y la economía campesina y de pequeños productores con un aprovechamiento de la tierra y los recursos ecológicamente sustentables y resilientes con el impulso de la agroecología, la producción verde, etcétera.

En este último campo de política es de resaltar la necesidad de adecuar el aprovechamiento de la tierra a los cambios que se prevén sustantivos en muchas zonas del país por factores relacionados con el cambio climático y la crisis socio-ecológica, que implicarían la conveniencia, si no necesidad, de una relocalización de amplias poblaciones rurales y de una alteración de patrones de especialización en el mediano y largo plazos –producción, conservación y recuperación de biodiversidad, fuentes de agua y ecosistemas, reforestación, etc.–, que deberían ser realizados de una manera debidamente planeada desde una visión de lo público y de lo común, y en clave espacial/territorial a la luz de la estrategia de transición

ecológica y de sustentabilidad socio-ecológica del desarrollo. El catastro multipropósito y la coordinación entre los planes de ordenamiento territorial, como el ordenamiento social y productivo son parte esencial de estas propuestas.

Es de recordar que el panel intergubernamental sobre cambio climático de la ONU hizo un llamado urgente en 2018, en el sentido de que se deben reducir las emisiones de gases efecto invernadero a nivel global a la mitad con antelación a 2030, y alcanzar cero emisiones netas de carbono en 2050 para evitar la extinción de la vida planetaria tal y como se la conoce. En ese entendido, las acciones

de política pública del presente y de los próximos años son las más importantes en nuestra historia, ya que ante el tiempo perdido por insistir en modelos de desarrollo que han acelerado el calentamiento global, la humanidad se encuentra hoy ante la última oportunidad de corrección de políticas y acciones de índole pública, de lo común y privada.

Una propuesta de política pública para alcanzar los objetivos de soberanía alimentaria exige un cambio en el modelo de desarrollo, por ende, transformaciones estructurales gubernamentales e intergubernamentales, y no sólo cambios conductuales, comunitarios o tecnológicos. En el enfoque de economía financiarizada en el que prima la importación de alimentos y la producción extensiva de monocultivos en calidad de *commodities*, se dificulta todo esfuerzo a favor de la agricultura local, entre estos la sustitución de cultivos, por lo contradictorio e inconsecuente que resulta incentivar una producción campesina que en las condiciones de mercado no obtiene suficiente demanda y que ante la falta de oportunidades, debe doblegarse a actividades alternativas como la de cultivos ilícitos.

El sistema alimentario soberano involucra al conjunto de la sociedad, desde la ciudadanía campesina en la producción y la transformación, a la distribución, la investigación y el consumo. Lo que obliga a abordar dimensiones de toda índole que atraviesan la salubridad, la educación, la provisión de servicios públicos, la adaptación al cambio climático y, por supuesto, la adecuada financiación. En ese entendido, la propuesta no puede ser encasillada en un ministerio, tal y como ocurre con los programas de seguridad alimentaria, radicados en el ministerio de Agricultura; el enfoque de soberanía alimentaria se convierte en una dimensión transversal (González 2014).

## 5.2 Fortalecimiento de la participación campesina en el abastecimiento de alimentos del país

La crisis actual brinda una oportunidad para que la iniciativa de desatar procesos que beneficien realmente a los productores de alimentos (pequeños y medianos), dígame economías campesinas, comunitarias, familiares, parta desde la sociedad civil organizada, tanto rural como urbana en un territorio. La sociedad rural actuando sola y dedicada más a solicitar los favores del Estado, no tiene el alcance que genera una alianza rural-urbana para buscar apoyos de la institucionalidad pública y



pública-privada en el marco de una nueva política pública.

La ruralidad necesita de un asocio con los habitantes de los centros urbanos para doblegar la deuda social y política que existe con el campo colombiano, y para lograr un reconocimiento de su papel estratégico en el desarrollo nacional y el fortalecimiento de la democracia. Y ese asocio se ha de encaminar en su conjunto a una estrategia de largo plazo para, por ejemplo, dotar de bienes públicos a la ruralidad, tal como se ha hecho persistentemente en las grandes ciudades y centros urbanos intermedios.

Por tal razón, la propuesta de fortalecer un sistema agroalimentario nacional no corporativo, con una producción de alimentos provenientes de las economías campesinas y de pequeños y medianos empresarios rurales que laboran con criterios agroecológicos y generan alimentos sanos, parte de buscar socios estratégicos con los consumidores urbanos de alimentos; los que practican un consumo responsable y son conscientes de la necesidad de defender el medio ambiente, darle un trato amable a la naturaleza, y valorar el trabajo de quienes producen alimentos sanos y saludables.

Profundizar y mejorar las experiencias de los mercados campesinos que operan en varias ciudades y las de proyectos de mercado justo o so-

lidario, así como también las de procesos que varias zonas de reserva campesina y territorios agroalimentarios han avanzado para la organización de la producción y la comercialización, con el fin de profundizar alianzas del tipo «vereda-barrio» y asociacio-

**La sociedad rural acutando sola y dedicada más a solicitar los favores del Estado no tiene el alcance que genera una alianza rural-urbana para buscar apoyos de la institucionalidad pública y pública-privada en el marco de una nueva política pública.**

nes urbanas-rurales, las cuales ayudan a estabilizar y ampliar el abastecimiento y los intercambios que beneficien tanto a los campesinos como a las comunidades urbanas.

Este tipo de alianza es la mejor expresión de las denominadas cadenas cortas de comercialización de alimentos, mercados de cercanías, redes alimentarias sostenibles y saludables, etcétera. Y ello implica la actuación de dos actores que se necesitan: los consumidores urbanos y los productores de alimentos. Los primeros requieren evolucionar y formarse en el proceso de conformación de una ciudadanía alimentaria como la denominan

Gómez y Lozano (2014), y de superación de las tradicionales organizaciones de consumidores, y los segundos organizarse para promover y estimular la producción agroecológica y diversa, evitando caer en el predominio de los monocultivos no orgánicos.

Si la sociedad civil, representada en este caso por esos dos actores, toma la iniciativa, como ya lo viene haciendo desde antes de esta pandemia, y busca en ese proceso articularse de manera selectiva con la institucionalidad pública para obtener los apoyos necesarios que permitan potenciar y darle sostenibilidad a la iniciativa, el proceso puede alcanzar dinámicas envolventes y virtuosas, las cuales terminarán por valorar el trabajo rural por parte de los ciudadanos en general. Esa iniciativa de la sociedad civil no es incompatible con las propuestas legislativas y normativas que puedan desarrollarse en paralelo, y que deberían encontrarse en el camino para reforzar el proceso transformador.

El apoyo de la institucionalidad a esta iniciativa puede darse de diversas maneras y de acuerdo con las características de los procesos que se originen en cada una de las regiones o territorios, atendiendo a las diferencias en las realidades territoriales y en las condiciones de los actores participantes. Un conjunto no exhaustivo de los apoyos abarca acciones como:

- (i) Fortalecimiento de las organizaciones de productores y consumidores como iniciativa público-privada; así como de los procesos de cooperación y solidaridad.
- (ii) Desarrollo y sistematización de la investigación sobre sistemas alimentarios sostenibles y saludables, y transferencia de las tecnologías a través de renovados mecanismos de extensión, capacitación, información, y apoyos logísticos.
- (iii) Realización programas compras públicas y públicas-privadas de alimentos directamente a los productores.
- (iv) Desarrollo e implementación de la trazabilidad para los alimentos.
- (v) Adecuación de espacios para las transacciones en áreas urbanas, y de infraestructuras digitales que faciliten los contactos entre ambos actores.
- (vi) Reforzamiento publicidad con apoyo público y privado para que la ciudadanía consuma lo propio y lo saludable, lo de su región cercana, y lo que está en cosecha, antes que lo importado.
- (vii) Potenciación de liderazgos, garantizar rentas básicas tanto urbanas como rurales, para los consumi-

dores de menores ingresos o sin ingresos, y para los productores más desprotegidos. Ello a su vez requiere potenciar los protagonismos de los municipios y sus instituciones.

- (viii) Defensa conjunta de los corredores alimentarios de las ciudades y pueblos para garantizar su relativa autonomía alimentaria; así como de las territorialidades campesinas y comunitarias.
- (ix) Provisión de educación desde la niñez a consumidores y productores sobre el consumo alimentario saludable y sostenible, y sobre nuevos criterios alimentarios y de dietas saludable.

En mayo de 2019 comenzó a desarrollarse la «Convocatoria por el derecho a la alimentación», llamado al reconocimiento de la participación de las organizaciones campesinas en el abastecimiento alimentario del país y a la asignación de recursos del Estado para fortalecerla, al cual han acudido más de 500 organizaciones, con experiencias y propuestas para la comercialización de productos en mercados de cercanías.

Estas iniciativas pueden apoyarse y ampliarse teniendo en cuenta las necesidades de ciudades alrededor de las cuales es posible extender anillos de abastecimiento. Varias capitales departamentales están experimentando distintas iniciativas

de abastecimiento campesino, que pueden ser estabilizadas y ampliadas, incorporando tanto a las organizaciones rurales como a las urbanas de pequeños comerciantes y transportadores, organizaciones civiles y religiosas de comedores comunitarios, asociaciones de padres de familia en torno a la alimentación escolar, cooperativas para asistencia técnica, etcétera, para trabajar y mejorar abastecimientos urbanos de barrios populares. Un ejemplo notorio de lo que puede hacerse en ese sentido es la experiencia del Distrito Rural Campesino de Medellín, fundamentado en la pequeña producción alrededor de la ciudad capital, y ejemplo de la búsqueda de una alianza campo-ciudad.

Los socios reales-urbanos tienen virtudes que es necesario aprovechar: la cooperación y solidaridad como necesidades para el desarrollo y el intercambio de experiencias; la equidad y la justicia en las transacciones, la generación de nuevas conciencias con visiones diferentes de la vida y con capacidad de valorar lo que realmente debe valorarse, el desarrollo del tejido social, la recuperación y el fortalecimiento de las tiendas de barrios y comunas, la valoración de los mercados minoristas y campesinos, la recuperación del medio ambiente, el alivio para los sistemas de salud por la disminución de consultas como resultado de consumos saludables, la conservación de la diversidad como una característica

del desarrollo y la ampliación de los mercados internos, entre otros aspectos.

Es necesario potenciar y desarrollar la enorme riqueza de formas de cooperación, de desarrollo del capital social, del fortalecimiento de relaciones de confianza y la formación de tejidos sociales en las sociedades rurales, para el mejoramiento de las condiciones actuales y la valoración de la sociedad sobre el papel estratégico de las economías campesinas, familiares y comunitarias en el proceso de desarrollo nacional, y en la producción de alimentos.

Todo lo anterior conduce a la necesidad de redimensionar la potencialidad del sector agropecuario, en especial de la economía campesina y la agricultura de tamaño medio, por su potencial para afianzar la seguridad y la soberanía alimentaria de la población colombiana. Parte fundamental de ese proceso es la necesaria y paulatina innovación de canales de comercialización que eviten los elevados sobrecostos de los sistemas tradicionales de mercadeo. Consecuentemente, ha de promoverse la reversión en buena medida del proceso de desagregación observado en el país.

Para ello, corresponde impulsar en el corto plazo la construcción y rehabilitación de vías terciarias y nacionales para facilitar el acceso de bienes agrícolas y agropecuarios a los mercados locales y regionales, como una

de las prioridades del programa de inversión pública y de empleo del Estado en un plan de reconstrucción pospandémico. Además, diversificar la pauta productora en consulta con nuevas oportunidades como la agroecología, y fortalecer canales de comercialización vía digital que durante la pandemia han comprobado ser una perspectiva exitosa para reducir los márgenes de comercialización y mejorar los ingresos de los productores, especialmente campesinos y pequeños, sin incrementar sus precios al consumidor final.

Además, resultaría recomendable avanzar comprometidamente en la reducción de los exagerados niveles de informalidad en el campo —que se estiman en el 86%— y en la superación de la injustificable precariedad de las condiciones laborales relacionadas con ingreso salarial, seguridad social y jornada de trabajo.

En este contexto, se demanda adecuar y reformar, en lo que convenga, determinados aspectos relacionados con el Punto 1 del Acuerdo final de paz con las FARC, tomando provecho de la poca experiencia observada hasta ahora con la materialización del acceso efectivo a la tierra y con el diseño y aplicación de mecanismos como el de los PDET. Y en congruencia, complementar y profundizar en el avance de esos procesos, como el desarrollo rural integral con una presencia comprensiva del Estado social

de derecho, en sus funciones de promoción social y protección de derechos ciudadanos.

Y en lo necesario, recurrir a programas gubernamentales especializados de sustentación de ingresos y de precios de referencia, de provisión de asesoría y capacitación, de construcción/rehabilitación de vías de acceso a los mercados locales, entre otros, a fin de asegurar la sustentabilidad de la estrategia en el marco de la búsqueda de creación del ambiente favorable para el mejoramiento de condiciones de vida de las comunidades y para la paz territorial.

### **5.3 La pertinencia de una política social de renta básica o de ingreso mínimo vital a la población rural y campesina**

En el mismo sentido que se ha abierto la discusión sobre una renta básica para los sectores urbanos más desprotegidos, se requiere avanzar en la que compete a una renta similar para los habitantes rurales. Es claro que sin una renta de esa naturaleza en medio de la crisis social y económica que está viviendo el país en esta época, los campesinos y agricultores familiares no contarán con las demandas apropiadas para la realización de su producción, como se ha observado recientemente con los productores de papa y otros artículos alimenticios. De igual manera,

los productores urbanos no tendrán el sustento necesario para sostener una demanda de bienes que les permita realizar sus producciones de bienes y servicios. Ambas rentas son complementarias y se necesitan la una a la otra.

El país ganará mucho en su estabilidad social, económica y política con ese tipo de instrumentos en lo rural y lo urbano. Es necesario seguir avanzando en propuestas bien sustentadas que contemplen las condiciones propias de lo rural para acercarse a una renta básica que llene unos mínimos para contrarrestar en cierta medida los desequilibrios existentes en la actualidad entre lo urbano y lo rural, y para lograr un sistema articulado de rentas que acople ambas esferas de la realidad social.

En las circunstancias actuales, y ante la ausencia de políticas de sustentación —de precios o de ingresos— o de apoyo suficiente y oportuno para los productores de bienes agrícolas —especialmente en periodos de precios «anormalmente» bajos o de pérdidas de cosechas por fenómenos climáticos, por ejemplo—, resulta evidente la conveniencia de adoptar una política social de transferencias monetarias incondicionales a la población rural campesina para garantizarle unas condiciones de vida dignas como la de un ingreso mínimo vital campesino, o de una renta básica.

## La sociedad rural acutando sola y dedicada más a solicitar los favores del Estado no tiene el alcance que genera una alianza rural-urbana para buscar apoyos de la institucionalidad pública y pública-privada en el marco de una nueva política pública.

Por ahora, una política de carácter de emergencia para el segundo semestre del presente año 2021 —a la espera de poder implantar una política de esa naturaleza como política permanente de Estado— consistiría en una transferencia tal que garantizara al menos la línea de pobreza de cada hogar para un total de 3,2 millones de hogares campesinos en el país, el cual implicaría una carga fiscal bruta de cerca de \$ 6,2 billones —esto es, un 0,62% del PIB—. Sin embargo, el costo fiscal neto sería de 0,45% del PIB para el segundo semestre del año 2021, una vez descontado el costo fiscal de los programas actuales de transferencias como «Familias en acción», «Jóvenes en acción» y «Adulto mayor»<sup>19</sup>.

19. Para mayor detalle sobre la renta básica inmediata de emergencia, puede consultarse a: Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021b). «Una propuesta de renta básica inmediata de emergencia Julio-diciembre 2021». Bogotá. Mayo 12; y Garay y Espitia (2021c). «La renta básica de emergencia para la erradicación de la pobreza monetaria de los hogares en el sector rural colombiano». Bogotá. Junio

Ahora bien, de acuerdo con el proyecto de ley sobre renta básica como política permanente de Estado, resultado de la Cumbre Social y Política sobre renta básica celebrado a comienzos de marzo de 2021 y actualmente en debate en la Comisión Tercera del Senado de la República, que prevé una transferencia mensual promedio ponderada por hogar de cerca de 417.500 pesos al mes, implicaría un costo fiscal correspondiente al total de hogares campesinos de un 1,6% del PIB al año, con un costo neto fiscal anual del orden del 1,3% del PIB.

Una razón justificativa adicional para superar el grado de pauperización de la población campesina y garantizarle condiciones de responder a las demandas de la sociedad, reside en su invaluable e insustituible contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del país, demostrada fehacientemente a raíz de la pandemia del covid-19 y la estrategia de aislamiento social, cuando más del 60% de la cantidad de alimentos demandados fue provista por la economía campesina, especialmente de cercañas. Aún más, en la medida en que tanto en el Norte global como en el Sur global muchos países están reconociendo la conveniencia de brindarle prioridad a la soberanía alimentaria, con el reforzamiento de la producción agrícola doméstica y el cumplimiento de estándares ecológicos-verdes

que, entre otros propósitos, contribuyen a la transición ecológica.

Por supuesto, esa apuesta social se complementaría con otras políticas para un desarrollo rural transformador social y ecológicamente. Para mencionar apenas una a manera de ilustración: la de renegociar las medidas de apertura del mercado a la producción de bienes agrícolas de países miembros de tratados de libre comercio en la medida en que se constaten que han variado las condiciones de competencia en el mercado ampliado respecto a las previstas en el respectivo tratado, entre otras razones.

Además, no está por fuera de esas consideraciones, la canalización urgente de recursos públicos para compras masivas de alimentos (productos como la papa, el maíz, el fríjol, las frutas, la cebolla y otros) que presentan dificultades de mercadeo para distribuirlos como auxilios de emergencia en los barrios donde el hambre hace estragos.

Con la renta básica y mientras dure la pandemia, es necesario implementar programas de emergencia de empleo para jóvenes, hombres y mujeres, tanto rurales como urbanos. El trabajo de mantener y recuperar vías terciarias y construir nuevas en las zonas rurales, además de la construcción de infraestructuras sanitarias,

educativas y de saneamiento, es un tipo de actividad que puede intensificarse para paliar los impactos de la crisis, sin dejar de mencionar otras como las actividades de reforestación y otras relacionadas con el cuidado del medio ambiente y la naturaleza. Jóvenes y mujeres pueden ser grandes protagonistas en ello.

#### 5.4 Una política integral de tierras

Es indudable que la solución al problema de tierras en Colombia exige una alta dosis de compromisos con el país y el futuro de la sociedad, para dar cumplimiento al mandato constitucional de la función social y ambiental de la propiedad rural. No puede asumirse a la ligera con una sola medida un problema complejo y diverso, ni tampoco pretender el manejo simultáneo y precipitado de los componentes de la política sin tener definidas estrategias e instrumentos necesarios para adelantar una política seria, consistente y definida para un horizonte razonable. Se da por supuesto que es necesario enfatizar en los aspectos de mayor atraso y con impactos más perdurables en la sociedad.

El país no podrá seguir aplazando indefinidamente la búsqueda de soluciones a la estructura de la tenencia de la tierra. Ello es una condición

indispensable para avanzar en el desarrollo nacional y rural, en la democracia, en la consolidación de la paz y la convivencia, y en el desmantelamiento de factores de vulnerabilidad de los campesinos y comunidades rurales y la consolidación de la seguridad y soberanía alimentaria. Adoptar una visión más holística sobre el problema de la tierra, y una visión de futuro de la ruralidad, ayuda a visualizar mejor la importancia de este tema para el desarrollo social y económico, la potenciación de capacidades humanas, ecológicas y ambientales, y así comprender la necesidad de su emprendimiento de manera responsable, en la medida que afectará decisivamente a las futuras generaciones.

La política integral de tierras puede prefigurarse como un Hexágono que integra y articula sus diferentes componentes, como se indica en la siguiente Figura 1.



## Catastro y registro

Avanzar en la conformación de un catastro multipropósito para la actualización de la información catastral existente, y contar con una base cierta sobre los derechos de propiedad que permita la defensa de los legítimos propietarios, como instrumento invaluable para el ordenamiento social, productivo y territorial de la propiedad y su uso<sup>20</sup>. Y al tiempo modernizar los instrumentos de registros sobre la propiedad rural y articularlos con el catastro.

## Tributación

Este es uno de los componentes de la política que muestra mayor atraso en el país, que busca sentar las bases para una cultura tributaria rural moderna. El pago de adecuados tributos relacionados con la propiedad y uso de la tierra; y en especial aquellos orientados a dar término al exacerbado rentismo y la especulación alrededor de la tierra, es parte central de una política orientada a: fortalecer

20. El Documento Conpes 3859 de junio de 2016 lo define así: «El catastro multipropósito se define como un sistema de información de la tierra basado en el predio, el cual excede los fines fiscales o tributarios, propios del catastro tradicional, en dos aspectos: (i) brindar seguridad jurídica por medio de la inscripción o representación de los intereses sobre la tierra, relacionados con su ocupación, valor, uso y urbanización; y (ii) apoyar las decisiones de ordenamiento territorial y de planeación económica, social y ambiental, mediante la integración de información sobre derechos, restricciones y responsabilidades, en concordancia con el principio de independencia legal».

los frágiles presupuestos municipales para el desarrollo local; superar el rentismo y la especulación con los precios de la tierra y su sustracción de la producción acorde con su aptitud para mantenerla como futura valorización de un activo sobre el cual no se realiza ninguna inversión; movilizar y dinamizar el mercado de tierras; racionalizar los precios de la tierra para hacerlos acordes con la rentabilidad de los potenciales usos productivos; y no menos importante, avanzar en la construcción de una democracia moderna e incluyente.

Igualmente, el país necesita avanzar en sistemas tributarios audaces, donde el propietario puede fijar el precio de su finca para efectos tributarios pero el Estado tiene la potestad inmediata de comprarle al precio que el propietario ha definido. Mucha innovación debe hacerse en este campo para fortalecer una cultura tributaria moderna que permita un mercado de tierras ágil y transparente, el pago adecuado de impuestos prediales a los municipios y el uso apropiado de los recursos de la tierra, entre otros aspectos.

## Distribución y uso de la propiedad

Colombia tiene una alta concentración de la propiedad y una distribución muy inequitativa de la tierra en el sector rural, la cual está acompañada de un inapropiado uso del suelo expresado en serios conflictos

de su uso. Esto obstaculiza el desarrollo económico y social, el fortalecimiento de la democracia y las posibilidades de consolidación de las economías productoras de alimentos de pequeños y medianos agricultores. Como lo reconoce el artículo IV de la Declaración de las Naciones Unidas de 2018, las campesinas y campesinos tienen derecho a poseer tierras, colectiva o individualmente, para su vivienda y para sus cultivos, ganados y a trabajar y aprovechar su propia tierra.

La distribución y uso de la propiedad contempla varios componentes: un Fondo de Tierras como el creado con los Acuerdos de la Habana, la recomposición del minifundio y la desconcentración de la propiedad, las zonas de reserva campesina, la extinción del dominio y la política de baldíos como aspectos centrales.

Poner en marcha, fortalecer y reglamentar adecuadamente un Fondo de Tierras como el previsto en los Acuerdos de la Habana, definir una política seria de titulación de baldíos para no seguir reproduciendo pobreza en el campo y garantizar condiciones de vida dignas y estables, son parte de las decisiones que la sociedad colombiana debe asumir con responsabilidad para poder ampliar la democracia y aclimatar la paz. Igualmente, dar curso a la creación de zonas de reserva campesinas previstas en la Ley 160 de 1994 y el fortalecimiento de los territorios rurales,

hacen parte de una ruta que ayudará a avanzar en un proceso de modernidad en la posesión y uso de las tierras para la seguridad y la soberanía alimentarias como política estratégica de seguridad nacional.

La recomposición del minifundio y la redistribución de la tierra es una deuda histórica con la ruralidad colombiana. El minifundio es un mar de pobreza e incertidumbres para los productores, y el latifundio en grandes propiedades no utilizadas de acuerdo con la función social y ambiental, dedicadas a la valorización especulativa sin pago de tributos, genera condiciones para la restricción de la democracia al fortalecer las desigualdades, y el desperdicio de recursos societales. Son dos fenómenos extremos que generan una gran desigualdad en las condiciones y oportunidades en la vida rural, que además conforman una estructura generadora de vulnerabilidades a la seguridad y soberanía alimentaria, fortaleciendo procesos de violencia. Es urgente resolver este problema agrario para avanzar en un proceso de modernidad a la medida, haciendo además uso efectivo del instrumento de extinción de dominio.

En caso de los baldíos, el Estado debe verificar que esas tierras sean entregadas en condiciones adecuadas de dignidad que aseguren el mejoramiento de los ingresos y la calidad de vida de sus legítimos destinatarios. Esos terrenos solamente

**El minifundio es un mar de pobreza e incertidumbres para los productores, y el latifundio en grandes propiedades (...) genera condiciones para la restricción de la democracia al fortalecer las desigualdades, y el desperdicio de recursos societales.**

deben entregarse a los particulares a través del trámite de adjudicación administrativa, en tanto se cumplan dos condiciones estrictas e innegociables: (i) que el peticionario sea un sujeto de reforma agraria y (ii) que los baldíos adjudicados no superen individualmente los toques de hectáreas: la Unidad Agrícola Familiar (UAF), que varía según las características de cada región para así evitar la concentración de la tierra. Los baldíos deberían entregarse por oferta y no por demanda, en coherencia con las políticas de ordenamiento territorial, como lo propuso la Misión para la Transformación del Campo en el año 2015.

### **Formalización y restitución de tierras**

Existe una alta informalidad en la tenencia de la tierra que aparte de desconocer derechos adquiridos por los tenedores de larga duración, impide el acceso a recursos financieros y programas públicos que

suministran bienes y servicios a los productores. Además, esta es una de las razones por las que el proceso de restitución de tierras despojadas durante el conflicto armado interno ha sido lento, y por lo que se requiere un fortalecimiento institucional para garantizar un retorno sostenible y digno a los pobladores que fueron expulsados del campo.

Los procesos de formalización y restitución de tierras despojadas especialmente durante el conflicto armado, deben mantenerse y fortalecerse con una articulación a las políticas de desarrollo rural y el fortalecimiento del Estado en las regiones. Una política que atienda estos factores de manera coherente podrá facilitar un desarrollo rural potenciador de las capacidades de la población rural, además de ayudar a consolidar condiciones de paz.

A su vez, darle cumplimiento al establecimiento de las zonas de reserva campesina previstas en la Ley 160 de 1994 con el adecuado acompañamiento de las instituciones públicas, es otro elemento central en la política de robustecimiento la producción alimentaria proveniente de sistemas campesinos. Así como el cumplimiento de los acuerdos que distintos gobiernos han adquirido con las comunidades indígenas para el otorgamiento de terrenos aptos para la producción de alimentos.

## La jurisdicción agraria

Este es otro asunto pendiente en la política pública, es una deuda institucional y jurídica de vieja data que además fue propuesto en los Acuerdos de la Habana y que hace casi un siglo se intentó adelantar con la Ley 200 de 1936. Esa jurisdicción es indispensable para garantizar la protección efectiva de los derechos de tenencia y uso de la tierra rural, y dirimir las controversias cuando el litigio se refiera al suelo rural.

## 5.5 Comercialización y mercadeo

Uno de los aspectos preocupantes de la vulnerabilidad del sistema agroalimentario colombiano es la poca atención estatal a los procesos de comercialización e intermediación en los cuales participan productores sin una capacidad de negociación que les permita enfrentar los poderes del mercado y el corporativismo alimentario. Los productores en general llevan las de perder en ese proceso al no disponer de la información ni de los mecanismos para afrontar debidamente un mercado controlado por intermediarios y agentes comerciales, de manera que les permita recuperar los costos de producción y obtener una ganancia adecuada para su esfuerzo productivo. La notoria debilidad de la asociación

y la cooperación entre los pequeños productores es un enemigo poderoso que introduce una gran desigualdad en las negociaciones mercantiles.

Las fallas de los mercados de alimentos son numerosas, y la poca cooperación entre los productores aunada con el bajo interés de las instituciones para regular y modernizar los mercados y definir políticas de defensa de la producción nacional frente a los productos provenientes de mercados externos, ha llevado a ineficiencias en la comercialización con un perjuicio enorme para a los productores nacionales, especialmente los más pequeños.

Las propuestas de los mercados de cercanías, circuitos cortos y verdes y similares constituyen alternativas que puede contribuir de manera más eficiente a la modernización de los mercados de alimentos en beneficio tanto de los productores como de los consumidores. El Estado puede adoptar políticas en ese sentido, destinar recursos y prácticas de extensión, así como regulaciones de los mercados de alimentos y de productos agropecuarios en general, para beneficio de los productores y la comunidad en general.

Los consumidores por su parte, pueden proceder a cambiar tanto sus hábitos alimentarios como sus exigencias de

calidad y sanidad de productos consumibles, a través de procesos articulados con los productores para avanzar en la disminución de las vulnerabilidades alimentarias y en el mejoramiento de la situación de los productores frente a los mercados. Productores, consumidores y Estado actuando de manera articulada y más sistémica, pueden mejorar significativamente los sistemas actuales de mercadeo, y conducir al establecimiento de plataformas de distribución y logísticas que hagan de la comercialización y del mercado de alimentos, un sistema más equitativo entre productores y consumidores y al mismo tiempo más eficiente. Esas plataformas son un instrumento de desarrollo territorial en la medida que implica el mejoramiento de vías, calidad, información, trazabilidad y responsabilidad en el consumo saludable y sostenible.

Colombia es un país integrado a los mercados mundiales en condiciones no equitativas y justas. Las actuales políticas públicas que se concentran en abaratar las importaciones y generar cada vez más excedentes para los mercados internacionales, reproducen serios conflictos. Profundizan un modelo primario exportador que niega o debilita la posibilidad de desarrollos agroindustriales domésticos, en los que pequeños y medianos productores puedan

desarrollar su potencial productivo y sus capacidades de competencia. Ese modelo y los problemas que genera no se resuelven solamente con una revisión o denuncia de las negociaciones de los TLC.

Requiere también una seria reconsideración sobre la reconversión productiva y las relaciones de la agricultura con los procesos de industrialización y consumo interno. No existen dudas sobre la necesidad de fortalecer el sistema alimentario para el consumo nacional, especialmente mediante sistemas agroecológicos, regenerativos y una agricultura circular, lo cual implica revisar la distribución del presupuesto público para la agricultura, así como modular los incentivos y subsidios al comercio internacional agroalimentario.

Las plazas públicas y tiendas de mercado de alimentos y otros bienes han ido desapareciendo ante la irrupción en los pueblos de supermercados, lo cual se agudiza con las tecnologías de la información y las ventas a pedido. La recuperación de ese espacio público parece al menos necesaria para garantizar condiciones propicias a la realización de la producción campesina, como puede hacerse en las ciudades con los mercados campesinos. Muchas plazas de mercado requieren reconstruirse en sus infraestructuras y logísticas, para adaptarlas a las necesidades tanto de consumidores

como de productores, y el Estado debe hacer presencia en las inversiones necesarias y en común acuerdo con la comunidad local (productores y consumidores), no solo con los comerciantes.

## 5.6 Ciencia, conocimiento y capital

La producción agropecuaria registra serios problemas de productividad y desarrollo tecnológico, relacionados entre otros, con factores vinculados al acceso a recursos productivos, la investigación y generación de conocimiento, el entrenamiento, la capacitación y la financiación para adaptar y utilizar los progresos tecnológicos, y los procesos del mercadeo que no permiten a los productores recuperar siempre los costos y las inversiones realizadas. El desarrollo tecnológico acelerado en la actualidad invita a una reflexión clara, tanto sobre los procedimientos y recursos necesarios para utilizar los nuevos conocimientos que benefician la producción, como también para establecer límites y procedimientos en la modernización tecnológica para no afectar las fuentes de empleo e ingresos, ni el medio ambiente, especialmente en las economías campesinas, familiares y comunitarias.

El desarrollo sostenible y equilibrado de la ruralidad y de la sociedad toda marca pautas para el uso de las innovaciones

tecnológicas. No se trata solo de obtener ganancias con el esfuerzo productivo, sino también de conservar los potenciales existentes en la naturaleza sin destruirla y ofrecer a los consumidores bienes saludables, garantizando a las generaciones futuras un buen vivir. Una reflexión sobre este tema es de la mayor importancia y urgencia, pues está relacionado con las posibilidades futuras de la producción de alimentos, el sustento y la vida digna de los habitantes rurales y urbanos, y su permanencia en sus territorios.

El esquema de investigación y generación de tecnología agropecuaria merece una revisión para eliminar los desequilibrios presentados entre el desarrollo de tecnologías para las grandes explotaciones de cultivos agroindustriales y modernos, reforzadas por los fondos para fiscales, y las originadas para las explotaciones pequeñas y de tradición campesina. Agrosavia ha realizado avances importantes en la organización de la investigación tecnológica para la agricultura, pero los énfasis en la atención a la pequeña y mediana producción, a los sistemas agroecológicos, la agricultura regenerativa y los sistemas asimilables no es suficiente, aparte de que no cuenta con los recursos suficientes y continuos, marcando desequilibrios notorios en el suministro de tecnologías e información, según el tipo de productores.

La Ley 1876 del 2017 que creó el Sistema nacional de Innovación agropecuaria (SNIA) es una plataforma que brinda posibilidades en ese sentido, pero requiere reglamentarse adecuadamente y suministrarle los recursos técnicos y financieros necesarios para su adecuada implementación. Las recomendaciones elaboradas por la Misión para la Transformación del Campo (Misión Rural) en esta materia, conviene que sean recuperadas, revisadas y complementadas a la luz de la coyuntura actual y el futuro de la producción de alimentos en el país.

Por lo general, las economías campesinas, familiares y comunitarias han adolecido de pertinentes mecanismos de extensión que les permita conocer y acceder a tecnologías disponibles adaptadas a sus condiciones productivas, aumentar su productividad y utilizar los conocimientos disponibles en aras de mantener los equilibrios agroecológicos. Son más las compañías productoras de insumos agroquímicos las suministradoras de recomendaciones y conocimientos a los agricultores para controlar problemas fitosanitarios y de uso del suelo, con una visión que no necesariamente ayuda a preservar las características naturales de los suelos y el medio ambiente. Esas recomendaciones están conduciendo crecientemente al uso de semillas híbridas y de transgénicos que implican reversiones productivas no deseables.

Esas prácticas deterioran continuamente las condiciones productivas y contaminan los suelos, dañan los equilibrios agroecológicos y evitan hacer uso de técnicas naturales de manejo de plagas y enfermedades. Ello está también vinculado al tipo de formación brindada especialmente a los profesionales en agronomía y zootécnica respecto al uso de prácticas ligadas a un sistema productivo que conduce al uso de agroquímicos y plásticos (cultivos en invernaderos) contaminantes de los suelos, las aguas y el medio ambiente.

Existe una disposición clara en la Ley 1876 que creó el SNIA, expedida después de las recomendaciones de la Misión Rural, sobre el sistema de extensión y la asistencia técnica, que no ha sido reglamentada aún<sup>21</sup>.

21. La ley define la extensión agropecuaria como: «Proceso de acompañamiento mediante el cual se gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo; con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de vida familiar. Por lo tanto, la extensión agropecuaria facilita la gestión de conocimiento, el diagnóstico y solución problemas, en los niveles de la producción primaria, la postcosecha, y la comercialización; el intercambio de experiencias y la construcción de capacidades individuales, colectivas y sociales. Para tal efecto, la extensión agropecuaria desarrollará actividades vinculadas a promover el cambio técnico en los diferentes eslabones que constituyen la cadena productiva, la asesoría y acompañamientos a productores en acceso al crédito, formalización de la propiedad, certificación en SPA, entre otros».

Allí la asistencia técnica y la extensión se conciben bajo técnicas grupales y participativas articuladas con los procesos de investigación que realiza Agrosavia, y que deben potenciarse para las agriculturas campesinas, familiares y comunitarias, con las debidas consideraciones de los sistemas existentes y las culturas bajo las cuales operan. Es urgente reglamentar la ley,

**...las economías campesinas, familiares y comunitarias han adolecido de pertinentes mecanismos de extensión que les permita conocer y acceder a tecnologías disponibles adaptadas a sus condiciones productivas, ...**

realizando los ajustes necesarios, y disponer de los recursos presupuestales e instrumentos para que los agricultores mejoren el uso de la tecnología, utilizando los conocimientos surgidos de los procesos nacionales de investigación y las adaptaciones de los provenientes del exterior adaptables a una agricultura sostenible y saludable.

El modelo de desarrollo productivo y de los mercados obliga a contar con un acceso adecuado a fuentes de financiación adaptadas a las características de los productores y de los productos. El país ha realizado avances

en la tecnología institucional del financiamiento, pero ello no ha llegado de manera cierta y oportuna a los productores pequeños y las economías familiares. Los problemas de costos de transacción, trámites, condiciones y garantías exigidas no han encontrado aún el camino adecuado, a pesar de conocerse relativamente bien dónde están los puntos críticos del proceso de financiación. Igualmente, los mecanismos previstos para la socialización del riesgo son deficientes y el Fondo de Garantías se ha distorsionado en sus propósitos de ofrecer a los campesinos y pequeños productores la posibilidad de mantenerse en el mercado del crédito.

El tema de la financiación de la producción, del consumo rural y de la intermediación de pro-

ductos, espera aún transformaciones en el sistema financiero que contribuyan a potenciar los aportes de los habitantes rurales al desarrollo nacional, entre ellas la fijación de tasas de interés acordes con la producción agropecuaria y de alimentos que son muy altas y facilitan la expropiación de los predios por atrasos y dificultades en los pagos de los créditos. Las transformaciones propuestas por la Misión Rural sobre el Fondo Financiero Agropecuario y el sistema crediticio rural, son una buena base para emprender acciones sobre el tema de financiación en la ruralidad (Misión, capítulo 10, pp. 137-140). Especial atención debe ponerse a la propuesta de que Finagro actúe como banco de segundo piso, al fortalecimiento de sus funciones de banca de inversión apoyando especialmente el desarrollo de la red de comercialización y de infraestructura con prioridad para aquellas que beneficien la agricultura familiar.

Además, se debe fortalecer el Fondo de Capital de Riesgo y aumentar su aporte a la creación de una institucionalidad fuerte para el seguro agropecuario, en el sentido de que regulando como si fuera un banco co-

mercial, entre otras recomendaciones.

Las actuales modalidades de crédito, ligadas a la creación de dinero bancario, han promovido la concentración de la tierra y la financiación de actividades intensivas en capital, y en consecuencia, a la carbonización de la economía y al debilitamiento de la financiación de la producción campesina. Para conducir las dinámicas agrícolas hacia la seguridad y la soberanía alimentaria deben desarrollarse mecanismos que irriguen liquidez a bajo costo, más aún en un momento en el que el sector privado se halla sobre-endeudado, frágil, falto de confianza en el futuro. El costo del crédito no hace rentable las inversiones agrícolas, y requiere de un mayor papel del Estado como garante de recursos. En consecuencia, se deben articular la política monetaria en cabeza del banco central con la política fiscal para permitir la reactivación del sector.

En materia de financiación es clave que el Estado proporcione y apalanque el capital adecuado, incluyendo subsidios, subvenciones comunitarias, créditos a bajo costo a través de bancos públicos y otras opciones de financiamiento, para comunidades, cooperativas, organizaciones, asociaciones y entes territoriales, tanto para labores de almacenamiento, y compras de excedentes en momentos críticos del mercado, como para estímulos a fondos de compensación. Como afirmó Keynes: podemos permi-



tirnos lo que podemos hacer, haciendo alusión al sistema financiero, que como sistema existe para hacer lo que podemos y necesitamos para el desarrollo de los mercados, respetando límites fijados previamente que beneficien a la comunidad.

## 5.7 Mujeres y jóvenes, a la conquista de una política pública

La Ley 30 de 1988 y la Ley 160 de 1994 establecieron que la titulación de tierras de la reforma agraria debe hacerse a nombre de ambos cónyuges o compañeros permanentes y a partir de los 16 años de edad, tanto para hombres como para mujeres. Las diversas normas agrarias, sociales y de reconocimiento y reparación de víctimas de desplazamiento forzado han reconocido los derechos de las madres solteras o cabeza de familia. También los acuerdos de paz han establecido la inclusión equitativa de las mujeres en los programas acordados.

Aunque esta legislación, como las normas generales civiles, tienden a garantizar el derecho a la tierra y a la propiedad de las mujeres, hacerlas realidad depende también de un decidido proceso social, institucional y cultural. La política de tierras requerirá darle real cumplimiento a las normas establecidas para alcanzar la equidad de género en la asignación de tierras que hace el Estado a través de sus instituciones.

Las mujeres rurales han avanzado hasta ocupar mayor número de cargos directivos de las organizaciones sociales rurales y en muchos casos los puestos más destacados de la organización y del liderazgo público. Esta es una tendencia internacional que debe ser apoyada con normas específicas. Se requerirá brindar especial atención al desmonte de las raíces de la exclusión y discriminación laboral contra la mujer, ante la existencia de brechas salariales de hasta más del 60% en las zonas rurales a favor de los hombres, aparte de niveles de informalidad superior al 86%, y el desconocimiento social del trabajo de cuidado que realizan.

Por otra parte, el cambio de mentalidad sobre los papeles de género debe fortalecer el papel de las mujeres en las organizaciones y movimientos rurales, en las decisiones de la sociedad y de las comunidades, y en el protagonismo económico y cultural.

Es necesario volver a insistir en la necesidad de la reglamentación de la Ley 731 de 2002 (enero 14) por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. Esta ha sido una promesa incumplida por sucesivos gobiernos que se han limitado a establecer oficinas y programas para la mujer rural sin recursos suficientes y con alcances muy limitados. Igualmente, hace parte de ese propósito la revisión de la institucionalidad existente para atender a las mujeres y su respectiva gobernabilidad.

En la coyuntura actual e inmediata se requiere diseñar un programa de empleo para jóvenes de ambos sexos, como una apuesta permanente de las políticas estatales con la suficiente continuidad para que tenga impactos relevantes. Propuestas como las de Diego Otero de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas<sup>22</sup> son de gran valía frente a la que el actual gobierno ha anunciado. Otero propone un plan de empleo con salario mínimo y sus prestaciones garantizado por el gobierno con las condición que se realicen trabajos que le sirvan a la comunidad, implementado en forma descentralizada, y que sean las comunidades las que decidan los tipos de trabajos a realizar, tanto a nivel de las áreas urbanas como rurales. Ni los políticos ni los alcaldes deben intervenir en su implementación, pues son trabajos voluntarios acordados por la comunidad. El costo para brindar empleo a 1.600.000 desocupados sería de \$1,5 millones mensuales, equivalente a un total de \$24 billones al año, que irá disminuyendo a medida que se reactive y se creen más empleos en la economía. El programa es de demanda y no de oferta como lo propone el gobierno, con impactos claros y posibles.

De la misma manera se necesita reforzar las ayudas gubernamentales a las mujeres jefes de

22. Otero, D. (2021). «Propuesta de un plan garantizado de empleo para los jóvenes», mayo 13.

hogar para suplir las necesidades básicas y evitar que los niveles de pobreza sigan agudizándose, tanto en el campo como en la ciudad.

Además, en materia de acceso a la educación por parte de hombres y mujeres, aparte de los programas ya anunciados de matrícula cero para jóvenes de estratos 1, 2, y 3 y beneficios para la compra de viviendas, se requiere eliminar las barreras que impiden que los bachilleres continúen sus estudios, sean técnicos, tecnológicos o universitarios por la barrera de costos y cupos, que se constituyen en un factor de expulsión<sup>23</sup>.

En ese caso, becas, subsidios e infraestructura son opciones a tener en cuenta, pero no son suficientes, la renta básica enunciada es una buena opción para evitar esas expulsiones del sistema educativo. Es igualmente necesaria la implementación de medidas encaminadas a la renovación y los relevos generacionales en las empresas, para abrir espacios al empleo de los y las jóvenes. De otra parte, se requiere revisar las políticas propuestas recientemente para la juventud en el Documento Conpes 4040 de agosto 9 de 2021, para evitar los sesgos urbanos en la ejecución de recursos y hacer los ajustes necesarios para darle prioridad a programas en las áreas rurales.

23. Ver artículo de Jorge Coronel en Portafolio: «Dinámicas de las expulsiones», mayo 20 de 2019.

## 5.8 Cinturones verdes y sustentabilidad

Las grandes ciudades contemporáneas tienen que resolver, además del abastecimiento alimentario, la sustentabilidad ambiental de su misma existencia urbana. Diferentes soluciones para ambos problemas surgieron en ciudades del pasado como la llamada Huerta de Valencia con sistemas de irrigación que datan de la época árabe, o las huertas de cada barrio y los canales de Tenochtitlán. El aumento de la densidad y la extrema concentración urbana de la población han agudizado al límite el problema ambiental.

Londres, en primer lugar, y otras ciudades de Inglaterra se preocuparon desde principios del siglo XX por la sustentabilidad alimentaria y ambiental y adoptaron la idea de los cinturones verdes, que se concretaron después de la Segunda Guerra Mundial. El cinturón verde alrededor de Londres tiene actualmente 513.860 hectáreas. A partir de estas experiencias se han construido las propuestas de «agriculturas urbanas y periurbanas», sistematizadas por la FAO y sobre las cuales se han desarrollado proyectos de asistencia técnica de distinto alcance en diferentes países. A semejanza, las grandes y medianas ciudades colombianas podrían definir estos espacios para garantizar su seguridad alimentaria con productos de cercanías, además de controlar

la invasión urbana desordenada a las áreas productivas que van desalojando, vía mercado, a los campesinos productores, generándose así una huella ecológica mayor.

**Este tipo de corredores verdes puede articular reservas naturales, forestales y ecológicas, con producción de alimentos sanos y más baratos para la población urbana con el fin de garantizar la soberanía y seguridad alimentaria,...**

Bogotá ha realizado algunas acciones en ese sentido, pues cerca del 70% de los alimentos consumidos llegan de municipios de Cundinamarca y Boyacá, y siguen en importancia como proveedores municipios de Boyacá, Tolima y Meta. Los cerros orientales fueron declarados reserva natural protectora desde 1976, y se creó la reserva forestal y productora Van der Hammen, con 357 hectáreas, de las cuales el 35% son aprovechables para la agricultura. Bogotá también se dotó con el decreto 327 de 2007 de una política de ruralidad, en el marco de la cual además de la preservación de los ecosistemas estratégicos y las reservas forestales y agrícolas, se propuso tanto la creación de la reserva campesina de

Sumapaz, aparte de la que existe en el municipio Cabrera, como la exclusión de las zonas de expansión urbana de los territorios indígenas (en Bosa y Suba).

Dentro del territorio del Distrito Capital de Bogotá existen comunidades campesinas en 9 localidades, estando la mayor cantidad de predios agropecuarios en Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar y Suba. En la Sabana se encuentran los resguardos indígenas de Cota y Chía, y el resguardo en reestructuración de Sesquilé. El censo de población de 2018 registró una desaceleración del aumento de la población distrital y un acelerado crecimiento poblacional de los municipios vecinos convertidos en ciudades dormitorio, sin que se hayan regulado las zonas de reserva agrícola y ambiental de cada municipio, ni del área metropolitana. Esta situación es muy similar a la que existe en otras ciudades colombianas.

Otro ejemplo del establecimiento por parte de las comunidades cinturones de defensa de la producción de alimentos es el Distrito Rural Campesino de Medellín, además de los intentos de establecer distritos agrarios en los municipios del oriente antioqueño en cabeza de municipios y sus asociaciones.

Ese tipo de corredores verdes puede articular reservas natu-

rales, forestales y ecológicas, con producción de alimentos sanos y más baratos para la población urbana con el fin de garantizar la soberanía y seguridad y alimentaria, la protección de la territorialidad y la producción campesina, la defensa de la diversidad cultural y de las comunidades y territorios indígenas y afro; así como condiciones sociales más equilibradas, favorables a la estética urbano-rural, a la educación ambiental y social, y a actividades recreativas de baja densidad. Se trata de un instrumento del ordenamiento territorial aprobado por las comunidades y de la creación y mantenimiento de las condiciones ambientales propicias para una vida sana y saludable de los habitantes urbanos y rurales.

De otra parte, el artículo 52 de la Ley 160 de 1994 estableció la extinción de dominio o propiedad cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o las normas sobre reserva agrícola o forestal establecidas en los municipios o distritos con más de 300 mil habitantes. Insistir en el cumplimiento de esta norma es indispensable para avanzar en la creación de una conciencia mayor sobre el manejo y uso de los recursos disponibles en la naturaleza.

En síntesis, los cinturones verdes y alimentarios son una necesidad ineludible en el proceso de búsqueda de alternativas al modelo de desarrollo actual de las relaciones rural-urbanas y de la integración de las comunidades campesinas, indígenas y afro de los alrededores de las ciudades para la protección de los ecosistemas estratégicos y reservas ambientales, y para preservar la seguridad alimentaria de las ciudades con base en la producción local. Por supuesto que ello no es suficiente, se requiere discutir además el tema del cierre del borde urbano para que los precios de los predios destinados a la producción agropecuaria no continúen aumentando por la presión urbanística y especulativa con la tierra, y para que la producción alimentaria no se distancia cada vez más de las ciudades.

## 5.9 Comunidades y territorialidades campesinas

El mundo de la ruralidad y sus territorios está configurado por una miríada de comunidades y organizaciones que ha sido muy afectados por el conflicto armado y por la ilegalidad y las violaciones en zonas rurales. El deterioro del capital social y del tejido comunitario ocurrido en ese proceso ha minado las comunidades de diferentes maneras, requiriéndose un proceso de recomposición de los tejidos sociales y sus relaciones con

las comunidades urbanas. En la geografía nacional se han configurado desde temprano territorios caracterizados por una cultura y un modo de vida campesino, indígena y afro especialmente, con sentido de pertenencia que no siempre son reconocidos por las políticas públicas.

Las agencias gubernamentales encargadas del desarrollo rural tratan a los productores como si fueran universos individuales, con poco reconocimiento del sentido tanto comunal como territorial del desarrollo. No sólo es necesario reconocer el proceso comunitario de conformación de territorios específicos de la ruralidad, también se necesita que la institucionalidad pública y privada valoren debidamente esos procesos para potenciarlos y contar con un desarrollo donde la participación de la comunidad es esencial para la modernización de la democracia.

Si algo hay notorio en el país es el divorcio entre lo rural y lo urbano, dos territorialidades que se superponen y son funcionales la una a la otra, aunque de manera asimétrica y desigual. Existen serias brechas en calidad de vida, ingresos y oportunidades entre ambas realidades. Lo rural y lo urbano deben entenderse como una unidad orgánica con funciones diferenciadas, pero altamente relacionadas, por lo que requieren ser concebidas de una manera holística. La construcción de territorios sostenibles es un asunto que compete tanto a lo rural y

lo urbano como al Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

La eliminación de la dicotomía rural-urbana y de las brechas y fracturas entre ambas esferas se logrará especialmente cuando los ciudadanos urbanos y el Estado valoren las contribuciones estratégicas de la ruralidad para el desarrollo del país, la construcción de paz, el logro de la sostenibilidad ambiental, la seguridad y soberanía alimentaria y el control de los territorios con el ejercicio productivo y de conservación de la naturaleza. Un cambio societal en la manera de mirar y valorar lo rural, es un proceso de largo plazo que requiere el emprendimiento comprometido de acciones inmediatas.

Las territorialidades mencionadas son un instrumento a la vez de transformación de las condiciones de vida de las comunidades, en la medida que allí es donde pueden desarrollarse y potenciarse la solidaridad, la asociación y las relaciones de confianza, así como la cooperación diversa para enfrentar los mercados, el acceso a recursos públicos y la financiación de proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial. Además, las territorialidades campesinas y comunitarias, facilitan a través de mecanismos participativos, el acceso al conocimiento y la tecnología, las alianzas con los consumidores, la asistencia técnica no individualizada, el acceso a información calificada y a menor costo,

y la concreción de lo que la comunidad quiere y necesita.

No menos importante, mejoran y fortalecen las relaciones de la comunidad con las instituciones, contribuyen al avance en la práctica de ciudadanía y potencian la democracia. Las territorialidades terminan potenciando las capacidades individuales y colectivas, consolidan los tejidos sociales y las relaciones más equitativas con el desarrollo urbano; y son un soporte de la democracia y el fortalecimiento institucional. Fortalecerlas, garantizar su desarrollo y su reconocimiento social y político es un objetivo nacional ineludible.

Una estrategia de esta naturaleza ha de ir más allá del Acuerdo de la Habana y enmarcarse, al menos, en un modelo de desarrollo no extractivista resiliente socio-ecológicamente, bajo una visión territorial comprehensiva que rebasase una concepción político-administrativa convencional, en la que han de privilegiarse rasgos distintivos de los procesos sociales y ecológicos de territorialización sustentados en patrones de socialización del espacio por parte de las poblaciones en su diversidad —campesina, indígena, afrodescendiente—, y en íntima relación con su configuración ecosistémica, ambiental, climática, acuífera, de biodiversidad. Todo esto como requisito para erigir al (re-) ordenamiento territorial como una clave de índole estratégica de la política pública en el país.

# 6 El gasto involucrado en las propuestas

**E**s necesario tener conciencia sobre la magnitud de los esfuerzos fiscales y presupuestales necesarios para realizar las propuestas para una transición democrática que ponga la ruralidad y al campesinado en el lugar que les corresponde en su papel estratégico en un desarrollo rural integral, territorial y participativo. Aquí se presenta un avance sobre el costo de las propuestas de la Misión para la Transformación del campo, que cubre buena parte de los aspectos críticos a remover en la ruralidad y son un indicativo de los gastos en que debe incurrir el país para avanzar en una transformación rural.

## a) Cuantificación de tierras para el Fondo Agrario

El CEDE de la Universidad de los Andes, la UPRA y el Centro de Memoria Histórica realizaron en 2017 un estimativo del monto de tierras de que podría disponer el Fondo de Tierras previsto en el Acuerdo Agrario de la Habana<sup>24</sup>. El CEDE propuso que se considerara un Fondo Ampliado a partir del Fondo Núcleo del Acuerdo. Según sus estimativos, el Fondo de Tierras podría ascender entre 11,2 millones de hectáreas y 12,6 millones si se suman a lo previsto en el Acuerdo, los baldíos disponibles y otras tierras de dominio estatal adjudicables, y la formalización de predios a desplazados (baldíos asignados sin formalizar, y predios presumible-

24. Arteaga et al (2017). Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de la Habana: Estimaciones y propuestas alternativas. Serie Documentos CEDE #41, junio de 2017.

mente baldíos que la población ocupaba antes de la migración forzada).

Para el Fondo Núcleo definido en la Habana habrían disponibles 2,659.953 has. (37,6% de baldíos indebidamente apropiados, 41,2% por extinción judicial de dominio y 21,2% de sustracción de reservas forestales). Si se añaden los baldíos y otras tierras de dominio estatal adjudicables, el Fondo se incrementaría entre 3.945.992 has., y 5.365.317 has. Y si se suma la formalización de predios de los desplazados se aumentaría en 4.610.000 has. En total la asignación al Fondo estaría entre 11.216.005 y 12.635.330 has. Se considera además que el Fondo debiera ajustarse a la demanda potencial de tierras de los hogares sin tierra y con tierra insuficiente, estimada entre 1.127.000 has., y 4.801.740 has. Y además ello se complementarían con la dotación de capital y bienes públicos productivos para mejorar las condiciones de vida de la población. Está pendiente hacer un costeo de estas propuestas.

*Fuente: Misión para la Transformación del Campo.*

*\* Jorge E. Espitia (2021).  
Cálculos propios*

## b) Estimativos de las propuestas de la Misión para la Transformación del Campo (2015)<sup>25</sup>.

En el 2016 FEDESARROLLO calculó el impacto fiscal indicativo vinculado al logro de los objetivos planteados en las diferentes estrategias de la Misión: la inclusión social con un enfoque de derechos, inclusión productiva y agricultura familiar, un sector competitivo, un desarrollo ambientalmente sostenible, el ordenamiento y desarrollo territorial, y un arreglo institucional y multisectorial, las cuales se alcanzarían, en general, en un lapso de 15 años. El costo total neto estimado fue de \$195.524.061 millones de pesos de 2015. Ello representaría el 1,2% del PIB nacional, con un gasto prome-

25. Ramírez, Juan, M, Delgado, M, Cavalli, G, Perfetti, J. «Impacto fiscal de las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo. FEDESARROLLO, Coyuntura Económica Vol. VI #1, julio 2016, pp.51-105.

dio de \$13.034.937 millones cada año. Junto a ello deben adelantarse reflexiones compartidas sobre las estrategias de financiación, y tener en cuenta la necesidad de una reforma fiscal estructural y la recomposición del gasto público sectorial.

Jorge E. Espitia realizó una aproximación actualizada al 2021 de los costos de las intervenciones elaborados por la Misión para la Transformación del Campo<sup>26</sup> teniendo en cuenta los rezagos en las intervenciones anuales entre los presupuestos solicitados y los realmente asignados, y una actualización del costeo de vías terciarias y del acceso a internet. El costo asciende a \$373.329.876 millones de pesos de 2021, para un promedio de \$24.888.658 millones de pesos durante 15 años, como se observa en el siguiente cuadro.

26. Espitia, J (agosto 2021). «Actualización del Costeo de las intervenciones propuestas por la Misión para la Transformación del Campo».

Unidad Ejecutora	PGN 2020
ESTRATEGIA	TOTAL GASTO
Inclusión social	63.401.491
Inclusión productiva	25.516.931
Competitividad - Ad. Tierras: Riego	15.483.153
Competitividad – CTI	42.358.378
Competitividad - Vías Terciarias *	174.000.000
Competitividad – ICR	12.410.269
Ordenamiento – Catastro	3.822.126
Ordenamiento - Formalización	1.544.849
Ordenamiento - Compra de Tierras	17.912.070
Sostenibilidad ambiental	8.880.608
Acceso a Internet *	8.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>373.329.876</b>

# Bibliografía

- Altieri, M. A. y Nicholls, C.I. (2013). «Agroecología y resiliencia al cambio climático: principios y consideraciones metodológicas». *Agroecología* 8 (1): 7-20.
- Álvarez, P. (2013) «Multinacional estadounidense concentra tierras en el Vichada: Caso Cargill». Oxfam.
- Arezki, R., Deininger, K. & Selod, H. (2012). What Drives the Global Land Rush? IMF Working Paper, WP/11/251. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11251.pdf>.
- Arias, W. (2017). «Así se roban la tierra en Colombia». Bogotá. Corporación Grupo Semillas.
- Borras, S., Kay, C., Gómez, S. & Wilkinson J. (2013). «Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina». *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* núm 38, pp. 78-103. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/44b5/9c8d33e5acc928d9ec-74886063003fc7b1c6.pdf>
- Bui Ngoc H. et Duc Tinh Nguyen (2002). «Le développement de l’agriculture vietnamienne au cours des 15 dernières années»; *Vertigo* 3:2.
- Berry, A. (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá.
- Caume, D. J. (2003). «Segurança Alimentar, Reforma Agrária e Agricultura Familiar»; *Revista da UFG* 5 (1) PROEC, abril.
- CEDE-UPRA (2017). «Fondo de tierras del Acuerdo Agrario de la Habana: estimaciones y propuestas alternativas». Documentos CEDE No.41, junio.
- CPT (2011). «Agronegócio no MS perde em eficácia para a agricultura familiar camponesa»; *Ecodebate*, 13 de janeiro de 2011.

- Comisión de Expertos (Julio de 2018). «Conceptualización del campesinado en Colombia». Documento Técnico para su Definición, Caracterización y Medición.
- Contraloría General de la República (2013). «Acumulación Irregular de Predios Baldíos en la Altillanura Colombiana». Bogotá.
- Deininger, K., D. Nizalov & S. K. Singh (2013). «Are Mega-Farms the Future of Global Agriculture?». The World Bank Development Research Group.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Misión para la transformación del campo colombiano. Bogotá.
- Duarte, C., Bautista, A. J., Salgado, C. A., Garnica, J. R. (2020). «La paradójica cuántica del campesinado: insumos de una política pública». La Silla Rural, Bogotá, julio.
- Fajardo, D. (2021). «Implementación del Acuerdo de Paz. El largo camino del punto agrario». En Claudia Moreno O., Darío Fajardo M. y A.H. Helmsing (editores). *Es posible la paz posible. Pos-acuerdo y construcción de paz en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Fajardo, D. (2021b). »Políticas agrarias y sus relaciones con el narcotráfico», en Héctor Santaella, Oscar Alfonso R. (editores), *60 años bajo el signo de la prohibición. Balances de la política de drogas en Colombia y perspectivas de cambio*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2021
- Forero, J. (2002) «Campesinado, mercado y cambio técnico, a propósito de prejuicios». *Cuadernos Tierra y Justicia* 2. Bogotá: ILSA.
- Forero, J. (2010) «Economía Campesina, Pobreza y Desplazamiento en Colombia». En J. Forero A. (ed.) *El campesinado colombiano*: 62-124. Universidad Javeriana. Bogotá.
- Forero, J. (2019). Apertura y protección del agro colombiano. Bogotá, *Magazín Ruralidades y territorialidades*, No. 4. Universidad de La Salle. pp. 21-24.
- Forero, J. *et al.* (2013). La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombiano, EfiAgrícola.
- Fuerte, A. & Suescún, C. (2017). «La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia». *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10243-la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia.html>
- Garay, L. J. (1999). *Construcción de una nueva sociedad*. Cambio-Tercer Mundo. Bogotá
- Garay, L. J. (2013). «Globalización/glocalización y territorio. A propósito del desarrollo rural en el caso colombiano». En: L. J. Garay *et al.* *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales*. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Crece, Universidad Javeriana, Oxfam. Bogotá. Junio.

- Garay, L. J., Barberi, F. y Cardona, I. (2010). *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia*. ILSA. Bogotá. Agosto.
- Garay, L. J. et al. (2016). *Derechos patrimoniales de víctimas de la violencia: Reversión jurídica y material del despojo y alcances de la restitución de tierras en procesos con oposición*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Bogotá. Septiembre.
- Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2018). *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Editorial Planeta. Bogotá. Noviembre.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámicas de la desigualdad en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económica, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre.
- Garay, L. J. (2020). Colombia. *Transformaciones estructurales en un contexto internacional en transición*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Septiembre.
- Garay, L. J. (2020a). *Aparatos de Estado y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Fundación Böell. Bogotá. Diciembre.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021). *Una contribución empírica para el estudio de la pobreza y la concentración de ingresos de los hogares a nivel territorial de Colombia*. Embajada de Noruega, Planeta Paz, Bogotá. Marzo.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021a). «La crisis económica y social en Colombia a propósito de la pandemia del covid-19». Bogotá. Marzo 24.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021b). «Una propuesta de renta básica inmediata de emergencia Julio-diciembre 2021». Bogotá. Mayo 12.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021c). «La renta básica de emergencia para la erradicación de la pobreza monetaria de los hogares en el sector rural colombiano». Bogotá. Junio 3.
- Gómez, B. y Lozano, C. (2014). «¿Consumidores o ciudadanos? Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía alimentaria». *Panorama Social* No.19, primer semestre, Bogotá.
- González, J. (2014). *Emergencia Alimentaria*. Icaria
- Guiza, D. I., Bautista, A. J., Malagón, A. M., Uprimny, R. (2020). *La constitución del campesinado. Luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*. Editorial Dejusticia, Bogotá.
- Jara, M. (2018). «La fusión Bayer Monsanto y el efecto dominó que amenaza la alimentación global». Marzo 22. <http://www.migueljara.com/2018/03/22/la-fusion-bayer-monsanto-y-el-efecto-dominó-que-amenaza-la-alimentacion-mundial>
- Machado, A. (2017). *El problema de tierras*. Penguin Random House Grupo editorial, Turus, Bogotá.

- Machado, A. (2021). *Una ruralidad posible. La tríada rural*. Editorial Universidad Nacional, Bogotá.
- Merlet, M. (2002) «La serie de reformas agrarias y el éxito de la agricultura familiar». Fondo Documental Dinámico sobre la gobernanza de los recursos naturales en el mundo. AGTER. Fuente: Dao The Tuan (2001) «Communications écrites et orales à l'atelier Agriculture paysanne et réformes agraires du Forum Social Mondial», IRAM - APM - CONTAG, Porto Alegre.
- Mesa técnica de agricultura familiar y economía campesina (2017). «Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria». Bogotá, <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>
- Misión Mercado de Capitales (2019). «Recomendación de la Misión Mercado de Capitales 2019». Recuperado de [https://imgcdn.larepublica.co/cms/2019/08/09151601/Informe\\_Recomendaciones-Mision-MC-VFinal-Definitiva-publicar-Agt08\\_cleaned.pdf](https://imgcdn.larepublica.co/cms/2019/08/09151601/Informe_Recomendaciones-Mision-MC-VFinal-Definitiva-publicar-Agt08_cleaned.pdf)
- Mondragón, H. (2020). «Mucha gente sin papa y mucha papa sin gente», Corporación Latinoamericana Sur, 2 noviembre.
- Mondragón H. (2012) «¡Es la Renta de la Tierra!»; *Caja de Herramientas* virtual N° 329, 16 de noviembre de 2012.
- Morales, J, C. (2018). «Neoliberalismo, poder corporativo, sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista y los desafíos para el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas» En *Perspectivas sobre el derecho a la alimentación y nutrición adecuadas 1*, FIAN, Colombia, Bogotá.
- Nova, A. (2011) «La agricultura en Vietnam y el nuevo modelo agrícola en Cuba». *IPS*, 30 de julio de 2011.
- Ocampo, J. A. (2004). *Entre las reformas y el conflicto*. Economía y política en Colombia. Bogotá: Norma.
- Ocampo, J. A. (2017). «La política comercial agropecuaria en el contexto internacional». *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*. Volumen XLVII, Nos. 1 y 2, Junio-Diciembre, pp. 49-95.
- Piñeiro, M. (2020). «Geopolítica de los alimentos. Temas centrales y su posible evolución». En: Piñeiro, M. y Valles, G. (coordinadores). *Geopolítica de los alimentos*. Teseo, Buenos Aires.
- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre.
- Rendón, J. (2019). «Los TLC o la escasa contribución a la economía rural». *Magazín Ruralidades y territorialidades*, No. 4. Universidad de La Salle. Pp. 25-28.

- Renting, H., Schermer M. y Rossi, A. (2012). «Building Food Democracy: Exploring Civic Food Networks and Newly Emerging Forms of Food Citizenship». *International Journal of Sociology. Agr. & Food*, Vol. 19, No. 3, pp. 289–307.
- Renting, T., K. Marsden y Jo Banks. (2003). «Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development». *Environment and Planning*, Volume 35, pp. 393-411.
- Salinas, Y., Posso, C y Drunnen, S. (2019). «¿Amnistía a la «concentración productiva» del siglo XXI en la Orinoquía? El caso Bioenergy». Indepaz & somo. Recuperado de [https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2019/09/Bioenergy-en-Colombia\\_DEF.pdf](https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2019/09/Bioenergy-en-Colombia_DEF.pdf)
- Santana, P. (2018). «Rol de las Universidades en la definición de políticas públicas regionales sobre seguridad y soberanía alimentaria». Ponencia III Cumbre Mundial de Regiones sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria, Cuenca Ecuador 27 y 28 de abril de 2018.
- Securities and Exchange Commission [SEC] (2009-2017). United States Securities and Exchange Commission. Form 20-F. Washington, D.C.
- Seufert, Ph., Roman, H., Monsalve, S. y Shalmali Guttal (2020) «El capitalismo clandestino y la financiarización de los territorios y la naturaleza». Heidelberg: FIAN, p. 17.
- Shiva, V. (2005) «Las Granjas de la Esperanza»; *Inter Press Service*.
- Thao Vy (2017) «La llave que abre todas las puertas de la agricultura vietnamita». *Báo ảnh Việt Nam, Hà Nội*, 28/11/2017.
- Universidad de la Salle (2019). «Manifiesto rural por un pacto de la ciudad con el campo. Un compromiso con el desarrollo rural y territorial». Recuperado de <https://ciencia.lasalle.edu.co/librillos/1/>
- Universidad El Rosario, Cifras y Conceptos, El Tiempo (2020). Gran estudio de jóvenes.
- Van der Ploeg, J. D. (2020). «From biomedical to politico-economic crisis: the food system in times of Covid-19»; *The Journal of Peasants Studies*, 5 Aug 2020.
- Vergara, F. (2008). «¿Para qué era Carimagua?». *El Tiempo*, 24 de febrero de 2008.
- Zafra, S. L. (2019). «Una fotografía: efectos del TLC con Estados Unidos en productos sensibles del sector agropecuario». Tesis Maestría. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.



HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BOGOTÁ  
Colombia



moe  
Misión de Observación Electoral



# La reforma política y electoral que necesita Colombia hoy

Alejandra Barrios Cabrera  
Camilo Mancera Morales  
Marlon Pabón Castro  
Luisa Salazar Escalante  
Alejandra P. San Martín Ríos y Valles  
Misión de Observación Electoral

7

## **Autores**

Alejandra Barrios Cabrera

Camilo Mancera Morales

Marlon Pabón Castro

Luisa Salazar Escalante

Alejandra P. San Martín Ríos y Valles

# Contenido

## **1** Institucionalidad electoral

– 360 –

- 1.1 Carrera administrativa en la conformación de la organización electoral  
– 361 –
- 1.2 Conformación del Consejo Nacional Electoral  
– 364 –
- 1.3 Competencia Judicial Electoral  
– 371 –

## **2** Sistema de financiación en la política

– 378 –

- 2.1 Financiación para el funcionamiento de las organizaciones políticas  
– 380 –
- 2.2 Financiación de las campañas electorales  
– 383 –

## **3** Conformación de listas para corporaciones públicas

– 389 –

- 3.1 El tránsito de las listas cerradas a las listas abiertas. Problemáticas y debilidades  
– 389 –
- 3.2 La necesidad de volver a la lista cerrada, pero con controles  
– 392 –

## **4** Democracia paritaria: Participación política de las mujeres

– 395 –

- 4.1 No inclusión efectiva de las mujeres las organizaciones políticas y candidaturas  
– 396 –
- 4.2 Desfinanciación de las lideresas políticas  
– 398 –
- 4.3 Violencia contra las mujeres en política (VCMP)  
– 399 –
- 4.4 Lenta aplicación de los principios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad  
– 400 –
- 4.5 Falta de perspectiva de género en las instituciones administrativas y judiciales electorales  
– 401 –

## **5** Registro de afiliados

– 403 –

- 5.1 La afiliación  
– 404 –
- 5.2 Procedimiento para el registro de la afiliación  
– 405 –
- 5.3 Validez y oponibilidad del acto de afiliación  
– 406 –
- 5.4. Seguridad y administración de los sistemas de información  
– 407 –

## **6** Bibliografía

– 409 –

# P Presentación

La Misión de Observación Electoral MOE presenta el documento «LA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL QUE NECESITA COLOMBIA HOY», el cual busca recopilar desde la experiencia y experticia recogida por la MOE durante estos 15 años de observación a todas las etapas del proceso electoral colombiano, así como la institucionalidad que le rodea y su marco normativo y constitucional, aquellas recomendaciones que se convierten en propuestas concretas para generar mayores garantías de transparencia, claridad, efectividad y accesibilidad a los certámenes democráticos.

En el presente documento se recogen elementos de distintos y múltiples trabajos de investigación que ha adelantado la organización, tales como: su intervención en el marco de la Misión Electoral Especial que surgió de los acuerdos de paz

entre la guerrilla de las FARC y el gobierno colombiano, así como sus múltiples informes de observación electoral, documentos de política pública, e intervenciones e incidencia en el trámite legislativo para la aprobación de reformas legales y constitucionales.

Los temas que acá se abordan se organizan bajo la siguiente estructura temática:

- **Institucionalidad electoral.**  
*Conformación de la organización electoral*
  - Registraduría Nacional del Estado Civil
  - Consejo Nacional Electoral*Naturaleza y competencias del Consejo Nacional Electoral*
- **Financiación de la política en Colombia**  
*Financiación para el funcionamiento de las organizaciones políticas*  
*Financiación de campañas*

- **Sistema electoral**  
*Conformación de listas para corporaciones públicas*  
*Modelo de Afiliados de las Organizaciones Políticas*  
*Participación y representación efectiva de la mujer en política.*

Dentro de cada uno de estos puntos se presenta de manera breve la problemática que se

evidencia alrededor del tema, estableciendo las razones de la necesidad de modificación y posteriormente se plantea la propuesta de reforma.

Con este documento se tiene por objetivo presentar algunos elementos que sean de utilidad para el planteamiento de una agenda de reforma en temas

políticos y electorales en el Congreso de la República. Sin embargo, para la MOE es de gran relevancia el que cualquier reforma que se adelante, deba aprobarse por lo menos un año antes de la jornada electoral de los comicios en que vaya a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

# 1 Institucionalidad electoral

**E**n las últimas tres décadas, Colombia ha sido terreno fértil para la discusión y adopción de reformas político-electorales a nivel constitucional. A través de cuatro reformas constitucionales se han introducido importantes cambios al sistema electoral nacional sobre temas como: el régimen de partidos políticos y la responsabilidad política de los mismos, la implementación del voto electrónico, y la adopción y posterior eliminación de la reelección presidencial inmediata, por mencionar solo algunas de ellas.

A pesar de las múltiples reformas políticas y electorales que se han aprobado en los últimos años en Colombia, debe señalarse que, en ninguna de ellas, se realizó una revisión integral del diseño institucional de las autoridades electorales y sus funciones, lo que ha provocado distorsiones en el funciona-

miento coherente del sistema electoral y, por ende, de los mecanismos de fortalecimiento y control de las organizaciones políticas. Es decir que se generaron soluciones parciales sobre asuntos específicos, no necesariamente armónicas con el diseño institucional vigente.

Las dos reformas constitucionales que hacen modificaciones a la arquitectura institucional electoral son las del 2003 y 2009. Con la reforma política de 2003, se determinó que el Registrador Nacional del Estado Civil dejaría de ser elegido por el Consejo Nacional Electoral, como inicialmente establecía la Constitución de 1991, y que, desde entonces, sería elegido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado mediante un concurso de méritos. Por su parte, con la reforma de 2009 se adicionaron funciones al Consejo Nacional Electoral (CNE), dentro de

las cuales se encuentran las de (i) revisión de los escrutinios y documentos electorales de cualquier elección que se celebre en el país y (ii) la decisión sobre la revocatoria de la inscripción de candidaturas de personas que se encuentran incurso en causales de inhabilidad.

Si bien estas reformas avanzaron en la ampliación de las funciones del CNE y en la definición de mayores estándares en el proceso de selección del Registrador Nacional del Estado Civil, no incluyeron modificaciones que solucionaran dos aspectos que de manera reiterada se han diagnosticado como problemáticos para el buen funcionamiento y credibilidad de la autoridad electoral. El primero de ellos, la conformación partidista de la máxima autoridad electoral teniendo como consecuencia el que no haya confianza en la imparcialidad de la entidad. El segundo aspecto hace referencia a la falta de capacidad técnica y territorial del CNE, lo que genera una serie de limitaciones en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control, tanto a las organizaciones políticas como al proceso electoral.

Sumado a lo anterior y particularmente con las reformas constitucionales de los años 2003 y 2009, que atribuyeron al CNE la facultad de revisión de escrutinios y la de revocar inscripciones de candidatos inhabilitados, ciertamente se duplicaron funciones jurisdiccionales atribuidas inicialmente al contencioso

**...se pretende plantear una propuesta de diseño institucional electoral que establezca un modelo fortalecido, eficiente, sin funciones duplicadas, que actúe con celeridad, certeza y transparencia en el ámbito electoral...**

administrativo. Debido a lo anterior las dos entidades deciden conflictos sobre inhabilidad de los candidatos e irregularidades en los escrutinios y los procedimientos de elección.

Por las falencias ya señaladas en la arquitectura institucional electoral, y debido a la incoherencia e insuficiencia de algunas de sus reglas, los diferentes sectores de la sociedad colombiana demandan una reforma pronta y urgente al sistema político electoral desde el orden constitucional y legal. Reforma que coadyuve de manera cierta a brindar garantías de justicia, transparencia e imparcialidad, como requisito necesario para el desarrollo de las instituciones democráticas del país y la consolidación de una paz estable y duradera.

Acá se pretende plantear una propuesta de diseño institucional electoral que establezca un modelo fortalecido, eficiente, sin funciones duplicadas, que actúe con celeridad, certeza y transparencia en el ámbito elec-

toral, el financiamiento de la política y la supervisión de las organizaciones políticas. Para ello, se trabaja en el planteamiento de un esquema que se adapte a la estructura constitucional colombiana, aprovechando las fortalezas del actual funcionamiento institucional y corrigiendo sus mayores debilidades.

## **1.1 Carrera administrativa en la conformación de la organización electoral**

A nivel global la independencia, imparcialidad y capacidad técnica de los organismos electorales se han convertido en un objetivo en sí mismo con la finalidad de ser garantes de todos los sujetos involucrados en el proceso electoral, tanto la ciudadanía votante como los mismos aspirantes o candidatos. Lo anterior, en la medida en que es desde estos organismos desde donde se establecen y protegen estándares de equilibrio y equidad en la contienda, se garantizan los derechos políticos, se coordina y prepara logísticamente el proceso electoral, se administra justicia frente a las distintas controversias que alrededor de las elecciones pueden surgir y finalmente son estas las que tienen a su cargo el contar, responder y garantizar la transparencia de los resultados electorales.

De ahí la importancia de que estos organismos cumplan con estos estándares. No obstante, al momento de mirar el

caso colombiano se evidencian múltiples elementos, que como se verá a continuación, dificultan la materialización de estos desde su mismo diseño constitucional y legal.

Inicialmente, debe entenderse que la planta de personal que compone la organización electoral tiene una naturaleza técnica y que precisamente en el marco de su labor se convierten en sujetos que deben reflejar todos aquellos elementos que caracterizan el proceso electoral. En este sentido tanto la Constitución, como la ley y de manera aún más clara la jurisprudencia constitucional han sido reiterativos e insistentes en que personas como los registradores departamentales, distritales, municipales y zonales sean de carrera y provengan de un con-

curso público de méritos. Sin embargo, se ha convertido en una práctica recurrente de quienes han dirigido estas entidades hacer caso omiso de estas disposiciones a través de excusas como ausencia de presupuesto y la figura de la provisionalidad.

En el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, se establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, y que es precisamente la carrera administrativa basada en la evaluación del mérito, a través de concurso público, el mecanismo general y preferente para el ingreso de los ciudadanos al servicio público.

Así mismo, el sistema de carreras se encuentra vinculado al artículo 40 de la Constitución Política, en la medida en que no

solo protege el derecho político a desempeñar cargos públicos de manera igualitaria pues «*todo ciudadano tiene derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos*», sino que, a través del concurso de méritos, permite a los ciudadanos manifestar su intención de ser parte de la estructura burocrática del Estado.

En lo referente a los cargos correspondientes al ámbito electoral, el artículo 266 constitucional es claro en definir que: «*La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos...*»

La determinación de que en todos los casos y sin excepción, el ingreso a la Registraduría derive de un concurso de méritos, así como el establecimiento de una carrera administrativa especial es congruente con la naturaleza de esa institución y de las funciones que tiene encomendadas: la organización de los procesos electorales y demás mecanismos de participación ciudadana, en los que la independencia, la imparcialidad y el carácter técnico de sus labores son elementos claves para generar confianza tanto en los distintos actores políticos, como en la ciudadanía.

Así, la intención del constituyente fue, entre otras, la de separar esta entidad pública de toda influencia partidista o de militancia



política en la provisión de sus cargos, de modo que se logre una conformación eminentemente técnica de la entidad, lo cual está necesariamente vinculado a la obligatoriedad del concurso de méritos para todos sus cargos, incluso para los de responsabilidad administrativa o electoral, respecto de los

cuales se establece una fórmula mixta, instaurada en el ingreso por concurso de méritos y la posibilidad de libre remoción. Esto, con el fin de asegurar la transparencia en el proceso de selección y, por ende, la imparcialidad de tales autoridades de la organización electoral<sup>1</sup>.



### Propuesta:

De esta manera debe pensarse que todos los cargos, no solo de la RNEC sino también del CNE deben provenir de concurso de méritos y ser funcionarios de carrera con el fin de limitar la injerencia política en su actuar en representación de la organización electoral. De esta manera al menos los siguientes cargos deben cumplir con esos lineamientos para su asignación:

- Registradores departamentales, seccionales, municipales, distritales y zonales.
- Miembros de los tribunales de garantías electorales del CNE
- Miembros directivos de las asesorías del CNE

Este asunto es relevante al hablar de reformas legales y constitucionales, pese a que en este momento las disposiciones acá referidas establecen un modelo de concurso de méritos con funcionarios de carrera, las entidades se resisten a aplicarlo. Así mismo se observó que en el más reciente Código Electoral aprobado en el 2020 en el Congreso de la República y que actualmente se encuentra en estudio de la Corte Constitucional establece normas que buscan saltarse los mandatos constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes, dejando el libre nombramiento para la mayoría de los cargos de responsabilidad de la entidad.

1. Corte Constitucional, Sentencia C-553 de 2010

## 1.2 Conformación del Consejo Nacional Electoral

El origen de quienes integran y representan a la máxima autoridad electoral se convierte en uno de los elementos fundamentales que genera credibilidad y legitimidad de sus actuaciones y decisiones frente a la ciudadanía y los distintos protagonistas del certamen democrático. Esto, por cuanto en la misma conformación y origen del Consejo Nacional Electoral se pueden garantizar los principios de independencia e imparcialidad, pues desde este mismo punto se determina el compromiso que pueden tener los miembros del organismo con quienes le permitieron ocupar el cargo.

### 1.2.1 La injerencia política en el CNE y su falta de independencia. Modificación en la elección de sus integrantes

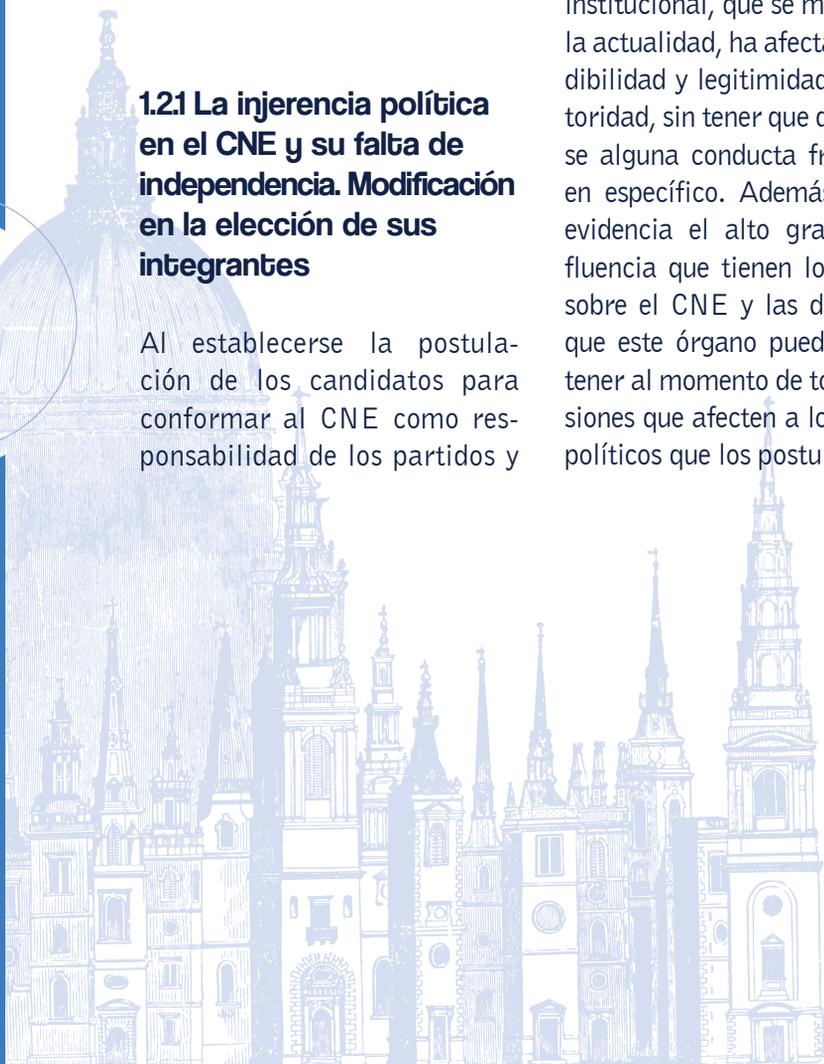
Al establecerse la postulación de los candidatos para conformar al CNE como responsabilidad de los partidos y

movimientos políticos y poner en manos del Congreso la facultad de elegirlos, se profundizó el grado de incidencia de los partidos políticos sobre la conformación de la máxima autoridad electoral, generado desconfianzas sobre la independencia de la autoridad encargada de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre la actividad electoral de los mismos partidos y movimientos políticos encargados de postularlos y elegirlos.

Independientemente de si se concreta o no algún tipo de favorecimiento a las organizaciones políticas que postulan y eligen a los miembros del máximo organismo electoral, este diseño institucional, que se mantiene en la actualidad, ha afectado la credibilidad y legitimidad de la autoridad, sin tener que demostrarse alguna conducta fraudulenta en específico. Además, deja en evidencia el alto grado de influencia que tienen los partidos sobre el CNE y las dificultades que este órgano puede llegar a tener al momento de tomar decisiones que afecten a los partidos políticos que los postulan.

En consecuencia, se puede concluir que entregar el control de las elecciones a una autoridad resultante de la representación de algunos partidos y movimientos políticos no es el mejor mecanismo para garantizar el equilibrio en el debate electoral, ni la aplicación de controles y sanciones sobre temas trascendentales que afectan el ejercicio de la política, como la financiación y publicidad de las campañas.

En este orden de ideas se plantea modificar distintos elementos de la manera en que se vienen eligiendo y designando estos cargos, como lo son: los responsables de la postulación, la elección o designación, los requisitos e inhabilidades para ocupar estos cargos y los periodos de ejercicio. Todo ello con miras a garantizar una mayor imparcialidad e independencia en su gestión, disminuyendo la posibilidad de o la imagen de sesgos en su actuación.





## Propuesta

**Conformación del CNE:** con el objetivo de garantizar la mayor independencia, imparcialidad y no influencia partidista en las actuaciones del CNE, la cabeza del órgano estará representada por nueve (9) miembros en un cuerpo colegiado, entendiendo que el principio de colegialidad resulta vital para garantizar dicha independencia.

**Periodo de los miembros del CNE:** adicionalmente, con el propósito de restringir las posibilidades de que un gobierno específico tenga injerencia en las decisiones y garantizar que los miembros no obedezcan a criterios partidistas, el periodo de sus miembros debe ser institucional por 8 años y sin reelección, evitando así que la autoridad responda a intereses de un determinado gobierno y que, bajo ninguna circunstancia, utilice su gestión para buscar una posible reelección.

**Calidades y requisitos:** frente a los requisitos para ser miembro del Consejo Nacional Electoral, se propone:

- Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
- Tener título profesional.
- Mayor de 35 años.
- Experiencia de 10 años en sus respectivas profesiones.

Como se evidencia en los requisitos establecidos, no se incluye la necesidad de ser abogado debido a que al ser un órgano de carácter administrativo, que tiene una serie de funciones de diversas disciplinas, la idea es que se cumplan con perfiles multidisciplinarios.

**Inhabilidades:** se introducen como inhabilidades para ser miembro del CNE:

- Haber ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, o haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los 10 años inmediatamente anteriores a su elección. Esta medida tiene por objetivo garantizar casi que una total desvinculación partidista.
- Haber tenido un nexo contractual en los 2 años anteriores por valor superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes, ya sea por firma o que se encuentre en ejecución, con alguna de las entidades que componen la organización electoral. De esta manera se busca sobre todo restringir el ingreso de personas que han sido contratistas para la organización electoral o hayan tenido relación alguna con las empresas contratistas.

**Nombramiento de los integrantes:** los miembros del CNE serán elegidos por las tres altas cortes colombianas de ternas presentadas por las mismas, pero garantizando mediante sorteo que la Corte que presente la terna, sea distinta de la que elige. De esta manera, las ternas serán presentadas en el siguiente orden:

- Tres (3) de Corte Constitucional, en la primera elección.
- Tres (3) de Consejo de Estado, en la segunda elección.
- Tres (3) de Corte Suprema de Justicia en la tercera elección.

Es de vital importancia mantener un escalonamiento en la elección de los miembros de la máxima autoridad electoral. Esto plantea el que se realicen elecciones periódicas (cada tres años) de una tercera parte de los miembros, con el fin de no hacer un cambio total de quienes están ocupando estos cargos, y así prevenir la pérdida de memoria institucional y disminuir el impacto que puede tener la incidencia de un gobierno y de una determinada corte sobre la gestión de los consejeros en la entidad.

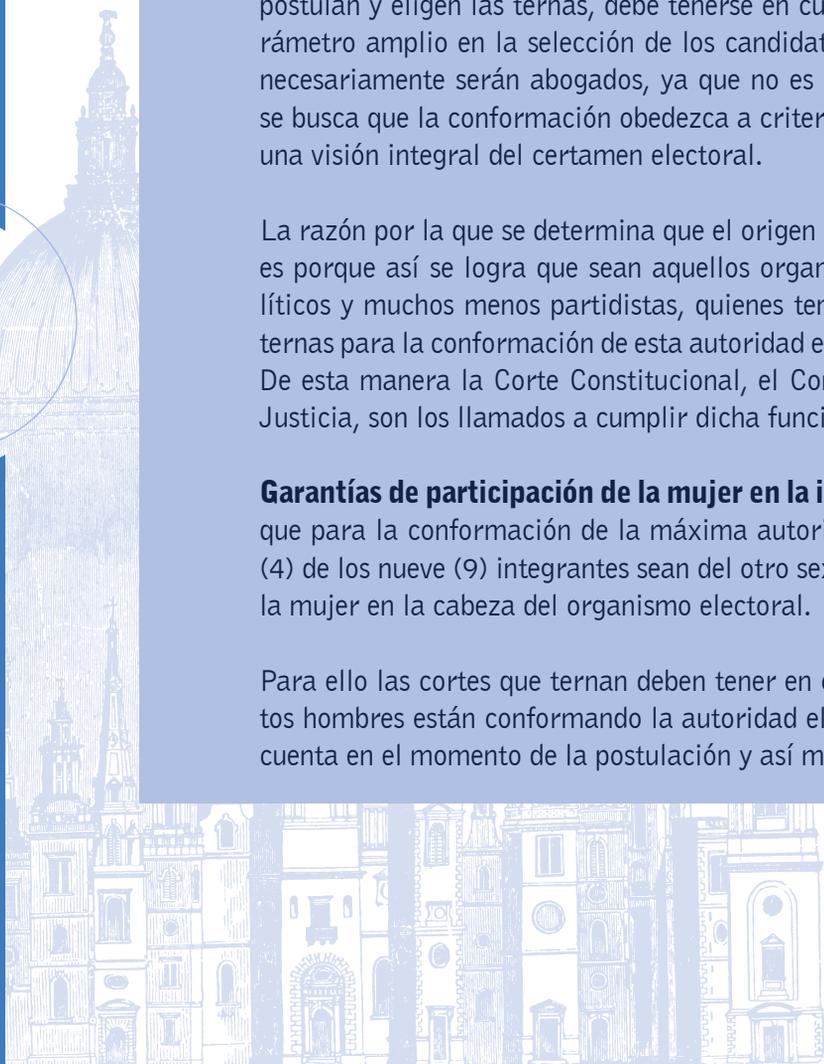
A partir de lo anterior, se entiende que se eligen tres magistrados cada tres años, los cuales son postulados en ternas para cada tanda por una Corte y se sorteará entre las otras dos la encargada de elegir a quien ocupará el cargo. De esta manera, cada tres años se va turnando cada una de las Cortes para la postulación.

Este mecanismo de selección de la máxima autoridad electoral, aunque en un principio tiene un origen predominantemente jurisdiccional, por cuanto son las Cortes quienes postulan y eligen las ternas, debe tenerse en cuenta que el objetivo es mantener un parámetro amplio en la selección de los candidatos, pues como se ha señalado, estos no necesariamente serán abogados, ya que no es una instancia judicial; por el contrario, se busca que la conformación obedezca a criterios multidisciplinarios para que se logre una visión integral del certamen electoral.

La razón por la que se determina que el origen de los candidatos sea de las altas Cortes es porque así se logra que sean aquellos organismos que no representan intereses políticos y muchos menos partidistas, quienes tengan a su cargo tanto la postulación de ternas para la conformación de esta autoridad electoral, como su elección y designación. De esta manera la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, son los llamados a cumplir dicha función.

**Garantías de participación de la mujer en la integración del CNE:** debe garantizarse que para la conformación de la máxima autoridad electoral, siempre al menos cuatro (4) de los nueve (9) integrantes sean del otro sexo y así asegurar la inclusión efectiva de la mujer en la cabeza del organismo electoral.

Para ello las cortes que ternan deben tener en cuenta siempre cuántas mujeres y cuántos hombres están conformando la autoridad electoral, para de esta manera tenerlo en cuenta en el momento de la postulación y así mantener la fórmula acá planteada.



## 1.2.2 Descripción de los problemas de funciones y competencias

El Consejo Nacional Electoral es una entidad de naturaleza administrativa a la que constitucionalmente se le atribuye un listado de funciones que con el pasar del tiempo y la aprobación de múltiples reformas constitucionales y legales se han ido ampliando.

Funciones que giran en torno a la premisa constitucional (Art. 265 de la C.P.) de ser la entidad que «(...) regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa.» Teniendo como primera y principal atribución especial la de «Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.»

Esto conlleva a que la autoridad tenga funciones que pueden agruparse en:

- Regulatorias del proceso electoral y de las organizaciones políticas
- Consultivas
- Administración de justicia electoral
- Escrutinio

### 1.2.2.1 Regulatorias y consultivas

Al observarse en detalle cada uno de estos grupos de funciones o competencias, se evidencia que algunas de ellas (las regulatorias y las consultivas) no han generado mayores problemas en su ejercicio, pese a la conformación partidista del órgano. De esta manera se espera que al cambiar su conformación por personas en las que se busca garantizar un mayor nivel de imparcialidad, independencia y conocimiento técnico, pese a no ser algo prioritario, la propuesta puede fortalecer esta labor en el órgano electoral.

### 1.2.2.2 Administración de Justicia Electoral

Por su parte, en la administración de justicia es en donde se concentran las mayores problemáticas, en la medida en que se presentan al menos dos factores que afectan la transparencia y la legitimidad de las actuaciones de la máxima autoridad electoral.

La primera de ellas, como se ha venido reiterando a lo largo del texto, no se cuenta con un órgano de naturaleza imparcial, sino por lo contrario es una entidad cuyos máximos representantes provienen y deben su cargo a organizaciones políticas que además son objeto de control del mismo ente. Ahora bien, si se tiene en cuenta que el CNE tiene facultades sancionatorias sobre múltiples conductas que adelantan las campañas en el

...en la administración de justicia es en donde se concentran las mayores problemáticas... La primera de ellas, es que no se cuenta con un órgano de naturaleza imparcial ...

proceso electoral, es indudable que surgen desconfianzas.

Este tema que se subsana con la propuesta previamente planteada respecto de la conformación de los integrantes del Consejo Nacional Electoral y la vinculación a la carrera administrativa especial de los distintos miembros de la organización electoral.

Segundo, debe entenderse que, pese a que el CNE es de naturaleza administrativa, está realizando actuaciones que deben ser de carácter judicial, como lo son las decisiones que surgen como controversias entre los actores del proceso electoral. En este sentido, a fin de garantizar tanto la confianza como la certeza, deben ser actuaciones que cumplan con distintas garantías para todos sus intervinientes, así como para el mismo certamen democrático.

En este sentido, se plantea la necesidad de incorporar reglas y principios generales en el desarrollo de las funciones de administración de justicia electoral del CNE, que contribuyan tanto a la transparencia, pero principalmente a la legitimidad de las actuaciones de esta autoridad electoral.



## Propuesta:

**Definitividad de los actos y etapas electorales:** el sistema de administración de justicia debe tener por objeto garantizar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. De esta manera se logra certeza, seguridad y claridad alrededor de la elección, lo que a su vez le llena de legitimidad. No puede seguir ocurriendo el que las candidaturas y el censo electoral continúen en disputa aún después de las elecciones o que los resultados electorales sigan sin definirse cuando ya se han posesionado un grupo de candidatos.

**Doble instancia:** debe garantizarse la doble instancia en todos los procesos sancionatorios que se adelanten. Si bien se está hablando de decisiones de carácter administrativo con control judicial posterior, hay que racionalizar los recursos administrativos para que no se generen demoras excesivas e innecesarias sobre decisiones que son perentorias.

**Oportunidad:** la administración de justicia debe ser pronta y expedita con el fin de que sea oportuna para cumplir sus objetivos democráticos. Esto conlleva la necesidad de establecer términos perentorios y rigurosos para las controversias que surjan en materia electoral. En este sentido, independientemente de si la decisión que se tome es de naturaleza administrativa o judicial, esta debe quedar resuelta durante el desarrollo del proceso electoral.

### **Máxima publicidad de las actuaciones que adelante el**

**CNE:** esto significa que todas las decisiones que este organismo tome como cuerpo colegiado deben ser en sesión pública de manera que se conozcan las discusiones y votaciones que se desarrollan al interior de la entidad. Esto no solo brinda transparencia en sus decisiones, sino que es así mismo un mecanismo de rendición de cuentas sobre sus actuaciones frente a la ciudadanía y en específico frente a las organizaciones políticas.



### 1.2.2.3 Escrutinios

Ante la capacidad territorial limitada del CNE de ejercer control efectivo de los escrutinios y gobernar esta etapa del proceso electoral, resulta indispensable fortalecer su estructura técnica y operativa, de forma tal que cuente con la capacidad material necesaria para cumplir con las funciones que le son encomendadas, brindando todas las garantías para dotar a los resultados electorales de certeza, transparencia y, por ende, de legitimidad.



#### Propuesta

**Recursos humanos y capacidad financiera:** el CNE debe contar con los recursos humanos y capacidad financiera para desarrollar los escrutinios en todos los municipios de Colombia. La labor logística puede ser realizada por funcionarios de planta temporales, debidamente capacitados para la jornada electoral.

**Responsabilidad sobre los documentos electorales:** es adecuado y coherente que la autoridad electoral sea parte del equipo escrutador y tenga la custodia y responsabilidad sobre el manejo del software de escrutinios, así como del diligenciamiento de los formularios donde se consolidan los datos electorales.

**Delegados departamentales del CNE:** los delegados del CNE, a nivel departamental, deben ser funcionarios permanentes que no obedezcan en su nominación y designación a criterios partidistas, y que en época electoral sean responsables de los escrutinios seccionales. Con este propósito, se propone que uno de los actuales delegados de la Registraduría Nacional a nivel departamental, pase a ser funcionario del CNE.

**Digitalización y publicación del formulario E14:** la digitalización y publicación en la página web del formulario E14 debe hacerse desde el mismo puesto de votación, antes de iniciar el escrutinio de zona o municipal. Lo anterior tiene como objetivo dar mayores garantías de transparencia a las organizaciones políticas y a la ciudadanía en general.

**Publicidad de los escrutinios en tiempo real:** debe garantizarse la publicidad de todos los procedimientos que se adelanten en la etapa de escrutinios, así como de los documentos que surjan en el desarrollo de la misma en tiempo real, dando la posibilidad efectiva y práctica de impugnación a los candidatos y sus testigos.

### 1.2.3 Falta de capacidad técnica y territorial de la máxima autoridad administrativa electoral para investigar casos de financiación y publicidad prohibida

Tal como se abordará en el apartado siguiente, una de las principales debilidades del sistema electoral colombiano se encuentra en su incapacidad de dar seguimiento, vigilancia y control efectivo a los recursos que ingresan a las contiendas electorales. Fenómenos como el financiamiento de las campañas presidenciales con dineros

del narcotráfico o producto de la corrupción han mermado la confianza en la autenticidad de los certámenes democráticos. Si bien se trata de una problemática que no es exclusiva de Colombia y cuya atención no es de responsabilidad exclusiva del CNE, sino que depende tanto del adecuado funcionamiento de otras instituciones del Estado, y principalmente de la voluntad política de adelantar investigaciones y judicializar los delitos que se presenten, sin duda hay responsabilidades específicas que sí recaen en la autoridad electoral, y que requieren de una actuación decidida por parte de la misma.

En este sentido, el fortalecimiento de la estructura operativa del CNE no puede limitarse a los escrutinios, sino que debe abarcar el ejercicio de las principales funciones que tiene encomendadas. En particular, en materia de vigilancia y control de los recursos que ingresan a las campañas.

Por ello, a nivel de diseño institucional, si bien la despolitización del máximo órgano de dirección del CNE es una premisa indispensable, se requiere de otras medidas administrativas que posibiliten una vigilancia efectiva de la financiación y publicidad prohibida por parte de esta autoridad electoral.



## Propuesta

**Creación de una unidad técnica de investigación:** crear dentro de la nueva autoridad electoral administrativa, una dependencia encargada exclusivamente de las investigaciones en materia de financiación y publicidad que tenga capacidad para adelantar investigaciones en todo el territorio nacional.

**Desconcentración:** la autoridad electoral administrativa debe estar desconcentrada a nivel departamental, y en dicho nivel debe tener una dependencia encargada exclusivamente de las investigaciones dentro de su circunscripción.

**Fortalecimiento presupuestal y humano:** es necesario fortalecer presupuestalmente y con personal técnico especializado las dependencias de investigación dentro de la autoridad electoral.



### 1.3 Competencia Judicial Electoral

Tal como se expuso en la «Propuesta de reforma política y electoral» de la Misión Electoral Especial, «el control judicial de los actos electorales es una expresión de las garantías -de carácter judicial, valga la redundancia- que tienen las personas para defender la participación ciudadana, puesto que, en últimas, lo que se pretende a través de este instrumento es preservar, a través del aparato judicial, la voluntad legítima mayoritaria expresada mediante el voto popular. Revisar el régimen electoral y su organización excluyendo lo jurisdiccional, es inocuo.»

En este sentido, la postura de la Misión de Observación Electoral ha sido reiterativa en la necesidad de establecer desde el marco constitucional la especialidad jurisdiccional electoral, no obstante, la institucionalidad estatal colombiana ha sido reiteradamente reacia a la creación de la misma; de hecho, así mismo se ha opuesto a la creación de una jurisdicción agraria recientemente y a duras penas se logró aprobar la Jurisdicción Especial para la Paz.

Bajo esta premisa, en este documento se enfatiza la necesidad de la creación de una jurisdicción específica que garantice independencia, imparcialidad y conocimiento técnico a través de la especialidad, que tenga una Corte Electoral en su cabeza como instancia decisiva pero

que cuente con un grado de territorialización departamental o regional en su defecto.

Ello, pues las autoridades judiciales que actualmente juzgan asuntos electorales (tanto la Sección Quinta del Consejo de Estado, como la Sala Plena de dicha corporación) no están especializadas en asuntos de dicha naturaleza, puesto que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Lo anterior genera dos efectos perniciosos para la administración de justicia electoral. En primer lugar, derivado de la naturaleza de las autoridades judiciales, actos electorales se terminan juzgando como si fueran actos administrativos, con los graves resultados que ello conlleva, como que se privilegien los derechos subjetivos del elegido sobre la democracia, pilar del Estado Social de Derecho.

Segundo, si bien la Sección Quinta es eficiente y resuelve la mayoría de los asuntos tan pronto llegan a su conocimiento, algunos casos de relevancia nacional, como las inhabilidades de los candidatos o la integración definitiva de las corporaciones públicas, tardan años en resolverse. Esta problemática se agudiza cuando los asuntos pasan a resolución de la Sala Plena<sup>2</sup>. Ello, pues dicho

2. No solo por la dinámica propia de un cuerpo colegiado con un gran número de miembros, sino por la complejidad de los asuntos electorales que requiere de una experticia con la que en muchos casos no se cuenta (son magistrados expertos en asuntos laborales administrativos, contractuales, extracontractuales, tributarios, entre otros).

órgano carece de estructura e infraestructura suficientes para resolver los conflictos oportuna y eficazmente, considerando que los litigios se desatan una vez el elegido está en ejercicio del cargo.

Así, ante la diferenciación que existe entre la función administrativa y la función electoral, resulta necesaria la creación de jurisdicciones distintas, a fin de que los actos electorales sean investigados, juzgados y resueltos, no solo en plazos oportunos a los procesos electorales, sino bajo los principios propios de los certámenes democráticos.

Ante este contexto, y tomando en consideración la reticencia de la institucionalidad estatal colombiana a la creación de jurisdicciones especiales, en el presente documento se formulan dos propuestas. La primera, la que desde la Misión de Observación Electoral se considera la solución óptima a las problemáticas de fondo que se presentan en el ámbito de la justicia electoral, que consiste en la creación de una Corte Electoral especializada, con características, reglas y principios específicos. La segunda, una solución intermedia, que si bien es subóptima, pues deja las competencias electorales en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, busca incorporar principios y medidas que incrementan sus capacidades de gestión en los territorios y los asuntos de su competencia, con precisiones indispensables

para mejorar su funcionamiento, a partir del reconocimiento de la naturaleza de los actos electorales.

### 1.3.1 La creación de una jurisdicción especial electoral. La Corte Electoral<sup>3</sup>

A diferencia de la función administrativa, que está encaminada a materializar los fines del Estado y produce efectos jurídicos frente a los ciudadanos, la función electoral es la ejercida por los ciudadanos, y también por diversas autoridades, con la finalidad de definir la estructura del poder del Estado, en últimas, materializa el fin funcional del derecho de organizar y legitimar el poder. En otras palabras, esta función tiene como propósito la elección de representantes en las otras ramas del poder público o sus titulares, de manera directa o indirecta. Así, es la voluntad ciudadana, y no la de la administración, la que se expresa mediante el voto y se concreta en el acto electoral.

En consecuencia, en tanto manifestación de la voluntad popular que deriva en la elección y legitimación de distintos poderes públicos del Estado, la función electoral que ejerce el ciudadano cuando vota, es claramente diferenciable de las demás fun-

ciones que, de antaño, han sido reconocidas por la teoría constitucional: administrativa, legislativa y judicial. Es, por tanto, una función autónoma.

**...el papel del juez de lo electoral consiste en resolver las tensiones que se generan entre los valores y principios propios del sistema democrático y los derechos de quien, en ejercicio de las reglas que fija ese sistema, resulta como titular de cierta porción del poder estatal.**

La especificidad del acto electoral se hace palpable fácilmente si se tiene en cuenta cómo se produce: a diferencia del procedimiento de formación de actos administrativos, cuyas reglas están contenidas en el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, y en las leyes que regulan procedimientos administrativos especiales, el procedimiento específico de creación de actos electorales, tiene fundamento en atribuciones de carácter constitucional concretas y en principios democráticos sobre los que descansa un Estado Social de Derecho y, para los cuales, precisamente por esa naturaleza, se prevé un procedimiento de elaboración que es y debe ser autónomo.

En este contexto, el papel del juez de lo electoral consiste en resolver las tensiones que se generan entre los valores y principios propios del sistema democrático y los derechos de quien, en ejercicio de las reglas que fija ese sistema, resulta como titular de cierta porción del poder estatal. Tensión que, en el marco de las funciones asignadas al juez electoral, no puede ser resuelta bajo la lógica de la prevalencia de los derechos de la persona, en tanto ha de entenderse que, para que aquellos se materialicen, necesariamente primero ha de lograrse la pervivencia del sistema democrático pues, de no respetarse éste, la garantía y realización de aquéllos se hace imposible.

El juez electoral está encaminado a garantizar el respeto a la democracia y al elector. No se trata entonces de la prevalencia de los derechos del elegido, sino de asegurar la materialización de la voluntad popular y, por ende, la legitimación de quienes van ejercer el poder. Fines estos ajenos al juez de lo contencioso administrativo.

El panorama expuesto explica la necesidad de la creación en la Rama Judicial de una jurisdicción electoral que tenga a su cargo el conocimiento de los asuntos de naturaleza específica referidos a lo electoral, tal como se planteó desde la Misión Electoral Especial. Por lo tanto, las propuestas que a continuación se formulan se retoman, en gran medida, de lo sugerido por dicha Misión.

3. En el presente apartado se retoman distintas de las ideas desarrolladas en las «Propuestas Reforma Político Electoral», Misión Electoral Especial (2017).



## Propuesta

**Composición de la jurisdicción especial electoral:** dicha jurisdicción estaría compuesta por una Corte Electoral como máximo órgano, con un número de tribunales electorales regionales que aseguren el acceso a la justicia electoral en todo el territorio del país.

Lo anterior, bajo el entendido de que el funcionamiento adecuado de dicha jurisdicción especial requiere de órganos desconcentrados que de forma regional resuelvan las controversias que se susciten en los distintos territorios y las diversas elecciones que se celebran en el país.

**Integración de la Corte Electoral:** la Corte Electoral se integraría por siete (7) magistrados de modo que por lo menos dos (2) de las salas que se pueden integrar a su interior, a efectos del reparto de los asuntos de su competencia, estarían conformadas por magistrados distintos, con lo cual es posible garantizar la segunda instancia al interior de la misma Corte.

**Garantías de participación de la mujer en la integración de la Corte Electoral:** debe garantizarse que para la conformación de la máxima autoridad electoral, siempre al menos tres (3) de los siete (7) integrantes sean del otro sexo y así asegurar la inclusión efectiva de la mujer en la cabeza del órgano jurisdiccional.

**Requisitos:** para ser magistrado se exigirá ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, abogado, mayor de 35 años y con experiencia de 15 años en asuntos electorales.

**Inhabilidades:** como inhabilidades están la de no haber ejercido cargos directivos organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los 10 años inmediatamente anteriores a su elección, así como tampoco haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

**Periodo de los magistrados de la Corte Electoral:** Los magistrados serían designados para periodos individuales de ocho (8) años.

**Designación:** la primera Corte Electoral estaría integrada por los actuales magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado, quienes culminarían sus periodos individuales.

Los restantes serían designados por la Corte Constitucional, para periodos individuales que no pueden ser menores a tres (3) años ni mayores a siete (7), que garanticen que su salida sea escalonada y que la elección de los reemplazos se produzca por lo menos con seis (6) miembros.

En lo sucesivo, los magistrados serían elegidos por las tres altas cortes colombianas de ternas presentadas por las mismas, pero garantizando mediante sorteo que la Corte que presente la terna, sea distinta de la que elige. De esta manera, las ternas serán presentadas en el siguiente orden sucesivo:

- La Corte Constitucional.
- El Consejo de Estado.
- La Corte Suprema de Justicia.

A partir de lo anterior, se entiende que las ternas son postuladas por una Corte y se sorteará entre las otras dos la encargada de elegir a quien ocupará el cargo. De esta manera, cada que ocurra una vacancia, se va turnando cada una de las Cortes para la postulación.

En este sentido, la propuesta excluye la participación de la rama legislativa, pues justamente respecto de sus integrantes versarán algunos de los litigios de naturaleza electoral. Con la postulación por parte de las altas cortes, se asegura que el origen de la Corte Electoral no será político. El mecanismo de selección reafirma la independencia de la que debe gozar, pues sus funciones, en términos generales están relacionadas con la conformación y permanencia en el ejercicio del poder público mediante el voto popular.

**Competencias:** derivado de la especialidad de la jurisdicción electoral, aunado a las atribuciones con que actualmente cuenta la Sección Quinta del Consejo de Estado, esta sería responsable de:

- **Oportunidad en las resoluciones:** resolver las demandas de nulidad de elecciones, tanto por causales subjetivas (antes de que se produzca la elección, lo que implica la definición judicial –ya no por parte del CNE - sobre la existencia de causales de inhabilidad y doble militancia respecto de los candidatos inscritos), como por causales objetivas (en tiempo real, es decir, de manera paralela al procedimiento electoral y en todo caso con definición antes de la declaratoria de elección).
- **Revocatoria de inscripción de candidaturas:** queda a su cargo la competencia sobre la revocatoria de inscripción de candidaturas por impugnación ciudadana u oficiosamente entregada por el CNE u organismos de control o investigación. De esta manera la revisión inicial quedaría en manos del ente administrativo, pero las controversias judiciales y posibles limitaciones a derechos políticos quedarían en manos de un juez. Estas deben ser resueltas dentro de un plazo no superior a quince 15 días desde que la autoridad judicial tenga conocimiento de la controversia, a fin de garantizar certeza en quienes son los competidores dentro de una elección.

- **Pérdida de investidura:** resolver las solicitudes de pérdida de investidura, teniendo en cuenta que opera respecto de funcionarios elegidos popularmente y, por tanto, está en juego la representación democrática.
- **Personería jurídica y derechos de las organizaciones políticas:** por solicitud del CNE —que podrá actuar de oficio o a petición de interesado—, declarar la pérdida y suspensión de personería jurídica, privación del derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción de las organizaciones políticas, puesto que está relacionado con el ejercicio de derechos políticos, que solo pueden ser limitados por un juez.
- **Elecciones de altos dignatarios:** decidir la nulidad de la elección de Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Procurador General de la Nación, antes de su posesión, puesto que son elecciones en las que interviene el Congreso de la República que es elegido popularmente.

Con la jurisdicción electoral se fortalece el control respecto de los asuntos electorales, sustento de la democracia participativa, pues estará a cargo de un juez especializado y dedicado exclusivamente a estos asuntos, con capacidad para decidir con eficiencia y eficacia respecto del acceso a los cargos de elección popular para que se garantice la voluntad popular y el poder público se dote de legitimidad; así como de la separación del cargo de quienes fueron investidos de poder público por los ciudadanos.

Por ello, las decisiones que adopte este juez especializado y de cierre en asuntos electorales, deben privilegiar la representación y la voluntad de los electores más que los derechos fundamentales de los elegidos, por consiguiente, no puede, a través de cualquier otra acción constitucional (de la misma naturaleza que la electoral), someterse a los demás jueces de la república la definición de conflictos que afectan de manera directa uno de los pilares fundamentales de nuestro Estado Social de Derecho, como es la democracia. No obstante, existirá ante la Corte Constitucional, un recurso extraordinario de revisión contra las sentencias dictadas por la Corte Electoral, únicamente por las causales especiales que fije la ley.

Se necesita entonces un juez electoral —distinto al juez de lo contencioso administrativo—, precisamente para asegurar un correcto control del acto derivado de la función electoral, pues su rol no se limita al control de legalidad respecto de las actuaciones que se surten durante el procedimiento electoral, sino que se extiende a la protección de la democracia y legitimación del poder constituido —no de los derechos fundamentales del elegido—, puesto que en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales garantiza que el poder público se constituya con respeto a la expresión de la voluntad de los electores y al procedimiento electoral previsto en la ley.

### 1.3.2 La solución subóptima. El fortalecimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en materia electoral

Si bien como se ha establecido, dejar las competencias electorales en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es una solución subóptima, de no proceder la propuesta anterior, resulta indispensable el fortalecimiento de esta última, estableciendo medidas que incrementen sus capacidades de gestión en los territorios y los asuntos de su competencia, a partir de la adopción de principios específicos, acordes a la naturaleza de los actos electorales.



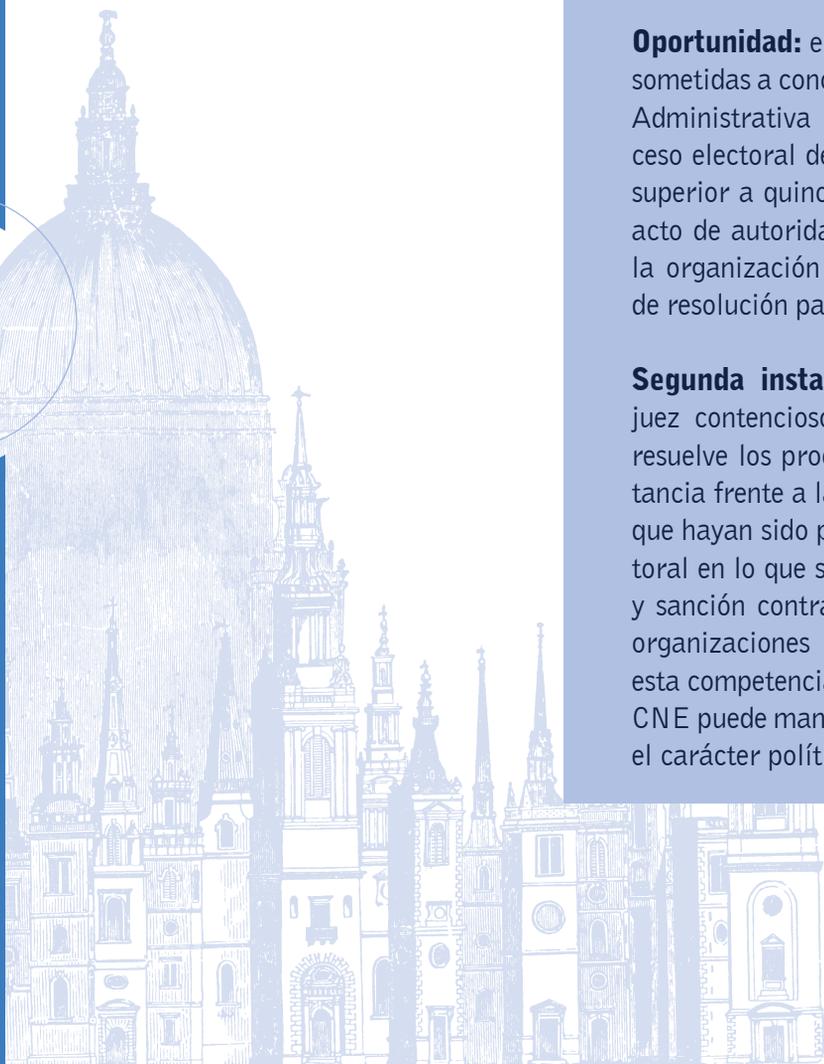
### Propuesta

**Principio democrático:** en la resolución de los actos de naturaleza electoral, las decisiones deberán privilegiar la prevalencia del sistema democrático sobre cualesquiera otros derechos subjetivos que estén sujetos a control jurisdiccional.

**Revocatoria de inscripción de candidaturas:** queda a su cargo la competencia sobre la revocatoria de inscripción de candidaturas por impugnación ciudadana u oficiosamente entregada por el CNE u organismos de control o investigación. De esta manera la revisión inicial quedaría en manos del ente administrativo, pero las controversias judiciales y posibles limitaciones a derechos políticos quedarían en manos de un juez. Estas deben ser resueltas dentro de un plazo no superior a quince 15 días desde que la autoridad judicial tenga conocimiento de la controversia, a fin de garantizar certeza en quienes son los competidores dentro de una elección.

**Oportunidad:** en cualquier caso, todas las controversias sometidas a conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa relativas a las distintas etapas del proceso electoral deberán resolverse dentro de un plazo no superior a quince 15 días de que se emita el respectivo acto de autoridad. El calendario electoral que apruebe la organización electoral deberá incorporar este plazo de resolución para marcar la definitividad de las etapas.

**Segunda instancia en procesos sancionatorios:** el juez contencioso administrativo, ahora juez electoral, resuelve los procesos sancionatorios como segunda instancia frente a las decisiones de carácter administrativo que hayan sido proferidas por el Consejo Nacional Electoral en lo que se refiere a los procesos de investigación y sanción contra ciudadanía particular, candidaturas y organizaciones políticas. Debe quedar muy claro que esta competencia sancionatoria de primera instancia del CNE puede mantenerse allí, siempre y cuando se elimine el carácter político partidista de la entidad.



**Doble instancia:** al interior del Consejo de Estado los procesos jurisdiccionales en materia electoral son resueltos por la sección quinta del Consejo de Estado: como primera instancia en controversias que surjan sobre elecciones de circunscripción nacional y como segunda instancia de circunscripciones territoriales. En este último caso serán los Tribunales Administrativos Departamentales en adelantar la primera instancia. En los casos en que la sección quinta actúe como primera instancia, le compete al pleno del Consejo de Estado resolver la segunda instancia. En cualquier caso, los plazos señalados para la resolución de las controversias deben aplicar a todos los órganos judiciales con competencia en materia electoral.

**Desconcentración:** se destacan o nombran magistrados en el nivel departamental como parte de los tribunales departamentales administrativos. Personas que tendrán bajo su responsabilidad el dirimir las controversias que surjan en sus respectivos territorios en el desarrollo del proceso electoral.

**Escrutinios:** competencia resolutoria de impugnaciones a escrutinios a nivel departamental para elecciones territoriales de los Tribunales Administrativos.



# 2

## Sistema de financiación en la política

**E**l sistema de financiación de la política en Colombia está integrado: (i) por los recursos económicos destinados para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y (ii) aquellos que utilizan las candidaturas y organizaciones políticas durante el desarrollo de las campañas electorales. A su vez, para ambos casos en nuestro país se asumió un modelo mixto en el origen de la financiación, es decir recursos públicos (otorgados por el Estado) y privados.

Con relación a la financiación de las campañas electorales con recursos públicos, esta se subdivide en directa e indirecta. La primera se refiere al dinero que reciben las candidaturas por anticipos y mediante la reposición de votos, en ambos casos el Consejo Nacional Electoral previo al proceso electoral determina los valores. La indirecta se

materializa a través de la asignación de espacios gratuitos en televisión y radio.

Sumado a lo anterior, como mecanismo para fortalecer la transparencia se contemplan instrumentos de rendición de cuentas, mediante el cual se debe informar a la autoridad electoral (CNE) sobre el origen, monto y destinación de los recursos que se emplean tanto para el funcionamiento de las organizaciones políticas como para las campañas. Asimismo, se han incorporado reformas legales y constitucionales para contrarrestar el uso excesivo de dineros de origen privado, la cooptación en la política por parte de grupos ilegales, el clientelismo y la utilización de recursos públicos con fines públicos. Es por esta razón que en Colombia por ejemplo se sanciona la violación de topes de campañas, el ingreso de recursos que hagan parte de las fuentes de financiación prohibida, el no reporte oportuno de los gastos de campañas, entre otros.

Sin embargo, pese al andamiaje legal aún persisten problemas de corrupción en el sistema de financiación dado por la opacidad en el origen, monto y destinación de los recursos sumado a las debilidades del CNE para hacerles seguimiento; preponderancia de la financiación privada de campañas lo cual genera riesgos de cooptación e inequidad en la designación de recursos para el funcionamiento de las organizaciones políticas.

En este sentido, no obstante la existencia de restricciones legales tendientes a prevenir y sancionar el ingreso de recursos ilícitos en las contiendas, una de las principales debilidades en el funcionamiento del sistema electoral colombiano se encuentra en su incapacidad institucional de dar seguimiento, vigilancia y control efectivo a los recursos empleados en las campañas, así como al cumplimiento de las restricciones referidas. Pues escándalos sobre casos de financiamiento de las campañas, incluso presidenciales, con dineros del narcotráfico o producto de la corrupción han mermado la confianza en la autenticidad de los certámenes democráticos. Si bien esta problemática no es exclusiva de Colombia, pues es una tendencia que está permeando los sistemas políticos a nivel internacional, sin duda constituye uno de los mayores riesgos a la permanencia y consolidación de las democracias.

De otra parte, es importante reconocer también que la aten-

ción de estos fenómenos no es responsabilidad exclusiva del CNE, sino que depende tanto del adecuado funcionamiento de otras instituciones del Estado (como la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República), y principalmente de la voluntad política de adelantar investigaciones y judicializar los delitos que se presenten. Pues al igual que ocurre en el ámbito electoral, las restricciones y prohibiciones normativas también están previstas en materia administrativa y penal; sin embargo, la impunidad frente a estos hechos es también una constante.

Expuesto lo anterior, dado que en el ámbito administrativo el ingreso de recursos ilícitos en materia electoral corresponde al CNE, resulta indispensable proponer un conjunto de modificaciones, tanto al modelo de financiamiento, como a las acciones de vigilancia, control y supervisión para contrarrestar estas conductas. Lo anterior sin desconocer que más allá del diseño normativo e institucional, su cumplimiento depende en gran medida de la actuación decidida de las autoridades con competencia en la materia.

Es por esta razón que la despolitización de la autoridad electoral es una premisa indispensable para avanzar en un modelo de control, vigilancia y supervisión de los recursos empleados por las organizaciones políticas y en las contiendas electorales. Ello, pues

**... la despolitización de la autoridad electoral es una premisa indispensable para avanzar en un modelo de control, vigilancia y supervisión de los recursos empleados por las organizaciones políticas y en las contiendas electorales.**

la independencia e imparcialidad que derivará de la misma constituye un punto de partida necesario para incentivar que las conductas indebidas efectivamente sean investigadas y sancionadas por la autoridad administrativa a cargo de esta función. Ello, sin demérito de las funciones que son propias de otras instituciones del Estado, y que de igual forma requieren fortalecerse para lograr un combate efectivo al ingreso de recursos ilícitos en los procesos electorales.

Sin embargo, en el marco de los certámenes democráticos la existencia de una autoridad independiente e imparcial es insuficiente para lograr el cumplimiento de las funciones que le son encomendadas. Esto tiene que venir acompañado de otras reformas en materia de financiamiento y fiscalización que doten a aquella de las herramientas necesarias para el control de los recursos. Por ello, a continuación se presentan algunas recomendaciones para avanzar en el fortalecimiento del sistema de financiación política.

## 2.1. Financiación para el funcionamiento de las organizaciones políticas

### 2.1.1 La inequidad que genera un sistema de distribución de recursos estatales a partir del éxito electoral

La Ley 1475 de 2011 contempla que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimiento políticos con personería jurídica por medio del Fondo Nacional de Financiación Política adscrito al Consejo Nacional Electoral. Para ello se contemplan unas reglas de distribución de los recursos públicos que se fundamentan especialmente en un criterio de éxito electoral. Por lo anterior, el 10% de los recursos se distribuye por partes iguales entre todas las organizaciones políticas con personería jurídica, un 15% se distribuye a quienes hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes, un 65% se distribuye a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de acuerdo a la proporción de curules obtenidas en el Congreso de la República, Concejos Municipales y Asambleas Departamentales<sup>4</sup>.

4. Este 65% corresponde a los siguientes criterios: El 40% se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última

elección del Congreso de la República. El 15% se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. El 10% se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.



### Propuesta

No obstante, este trato genera una concentración de recursos en las organizaciones políticas mayoritarias, por lo que se desincentiva a las fuerzas políticas minoritarias o emergentes, lo cual va en contravía del principio de equidad, dista de la aspiración del pluralismo político y tampoco promueve medidas para una inclusión efectiva de los grupos poblacionales subrepresentados.

Se plantea una modificación en las reglas de distribución para la financiación estatal. Para fortalecer el trato igualitario entre las organizaciones políticas con personería jurídica se propone aumentar el porcentaje de recursos que se distribuye por partes iguales entre todas las organizaciones políticas con personería jurídica (pasar del 10% al 35%), de otro lado disminuir los porcentajes que se refieren a los criterios de proporción de acuerdo con las curules obtenidas en el Congreso de la República, Concejos Municipales y Asambleas departamentales (pasar del 65% al 45%). Por último, se propone promover políticas de inclusión incrementando los recursos para los partidos políticos con mujeres electas en las corporaciones públicas (pasar del 5% al 12.5%) e incluyendo dos grupos sociales subrepresentados adicionales (personas LGBT y personas en situación de discapacidad), de forma tal que estos y los jóvenes reciban el 2.5% cada uno.

elección del Congreso de la República. El 15% se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. El 10% se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.

Tabla No. 1 Propuesta de criterios de distribución de la financiación Estatal para el funcionamiento de las organizaciones políticas con personería jurídica.

PORCENTAJES DE DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE ACUERDO CON EL ART. 17 DE LA LEY 1475 DE 2011	PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN PROPUESTA	CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN
10%	35%	En partes iguales para las organizaciones políticas con personería jurídica.
15%	15%	Entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes
40%	10%	Entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.
15%	10%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.
10%	10%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.
5%	12,5%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.
5%	2,5%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.
NA	2,5%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de personas en situación de discapacidad elegidos en las corporaciones públicas
NA	2,5%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de personas con orientación sexual, identidad o expresión de género diversa elegidos en las corporaciones públicas

## 2.1.2 Pocos controles a la financiación estatal destinada para el funcionamiento de las organizaciones políticas

Los recursos estatales que son destinados a las organizaciones políticas tienen como propósito apoyar su funcionamiento, pero también buscan consolidar la inclusión de grupos sociales subrepresentados, promover la formación y fortalecer la divulgación de los programas y propuestas políticas, de ahí que la Ley 1475 de 2011 establezca unas actividades específicas que deben ser atendidas a través de estos recursos. Sin embargo, dado que cada organización es autónoma en desarrollar las actividades para alcanzar estos objetivos, no es claro por ejemplo cómo se destina el 15% que es específico para promoción de la participación política de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos, tanto así que a partir de algunos análisis se ha evidenciado que estos recursos son utilizados para asuntos administrativos, logísticos y de celebración de fechas especiales. De otro lado, la función de inspección, vigilancia y control a cargo del CNE es débil, por lo tanto, dicha autoridad no cuenta con mecanismos efectivos para promover la rendición de cuentas al interior de las organizaciones políticas, por tal razón no se tiene claridad sobre cómo las organizaciones políticas emplean los recursos estatales.



### Propuesta

Si bien el Consejo Nacional Electoral ha avanzado en el diseño de registros virtuales para que las organizaciones políticas reporten los gastos y actividades que desarrollan tanto para su funcionamiento, como para la promoción de la participación política de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos, es necesario:

**a. Investigaciones oportunas:** Que el CNE adelante oportunamente las investigaciones relacionadas con la financiación de las organizaciones políticas, realice un monitoreo constante y emita pronunciamientos sobre la adecuada destinación de los recursos. Para esto es necesario fortalecer su capacidad de investigación y sanción a través de la creación de una unidad especializada al interior del CNE y con funcionarios interdisciplinarios, especializados y debidamente capacitados.

**b. Publicidad de la información:** Centralizar la información para que la ciudadanía pueda ejercer un control social sobre la información que reportan los partidos y movimientos políticos, especificando el valor de los recursos, actividades y objetivos esperados o alcanzados.

**c. Sanciones:** Sancionar a las organizaciones políticas con la privación de un porcentaje de la financiación estatal hasta por un (1) año, cuando se evidencie que estas no destinan el porcentaje específico del 15% para las actividades dirigidas a la promoción de la participación política de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos.

Adicionalmente, se debe imponer una multa en casos de no aplicación de las disposiciones sobre financiación para el fortalecimiento de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos. Esta multa deberá ser equivalente a los recursos no aplicados por el partido para el fortalecimiento de la participación de estos grupos. Esta multa irá acompañada de una orden al partido de destinar, el año siguiente, el porcentaje que no fue gastado de conformidad con la ley para la participación de estos grupos. Este porcentaje es adicional a lo que se debe gastar por ley para dicho fin.

## 2.2. Financiación de las campañas electorales

### 2.2.1 Dificultades para acceder a la financiación estatal pública: el otorgamiento de anticipos es mínimo y la reposición de gastos es larga y dispendiosa

Por lo general, la financiación de las campañas electorales para las corporaciones públicas y los cargos uninominales de alcaldes y gobernadores a través de los anticipos no supera el 2% del total de los gastos reportados, esto debido a los múltiples obstáculos en los procesos de solicitud y entrega a los que se enfrentan las candidaturas y organizaciones políticas para acceder a estos recursos. Esta situación genera mayores de-

pendencias en la financiación privada, lo cual también dificulta los controles por parte de las autoridades.

De otro lado, la reposición de gastos por votos válidos es una figura *ex post* en la financiación, lo que no garantiza que los mismos sean empleados para la realización de las campañas, debido a que los gastos ya fueron realizados para el momento en que son entregados a las organizaciones políticas. Adicionalmente, no existen límites temporales para el otorgamiento de estos recursos, tanto así que, en algunas campañas, especialmente las territoriales, dichos valores se reciben hasta cuatro años después de finalizadas las elecciones.

Ambas situaciones generan una brecha de acceso a los cargos de representación popular, y en una

democracia la falta de recursos no puede constituirse en factor excluyente. Por lo anterior, es necesario establecer medidas para promover un acceso más equitativo a recursos durante las campañas electorales.

A su vez, cuando se privilegia la financiación estatal se puede reducir el riesgo del ingreso de recursos ilícitos, se puede neutralizar la dependencia y los sobornos frente a los grandes grupos económicos, como también reducir las prácticas clientelistas.

De igual forma, es indispensable fortalecer las obligaciones de rendición de cuentas de las organizaciones políticas, así como las capacidades de control y vigilancia por parte del CNE, respecto de los recursos empleados durante las contiendas electorales.



### Propuesta

**a. Financiación preponderantemente estatal:** para fortalecer la financiación preponderantemente estatal se sugiere la siguiente regla:

- (i) Todas las organizaciones políticas con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos accederán a la financiación estatal vía anticipos.
- (ii) Para lo anterior en primer lugar se determinarán los topes de campaña.
- (iii) El 70% del tope de campaña será de financiación estatal a través de anticipos, el cual se distribuirá de la siguiente manera: el 50% de anticipos para todos los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, el 50% restante será un anticipo de acuerdo al éxito electoral de las elecciones inmediatas anteriores.
- (iv) En el caso que finalizada la campaña la organización política y grupo significativo de ciudadanos reporte a través del informe de ingresos y gastos menos recursos de los que recibieron vía anticipos, se debe realizar la devolución correspondiente.

(v) La reposición de votos sólo se hará efectiva para cubrir las deudas relativas a recursos obtenidos a través de créditos bancarios que aún no hayan sido saldados.

**b. Periodos fijos para anticipos:** establecer una fecha límite para la solicitud de los anticipos y una fecha única para que se haga efectivo el desembolso a todas las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos, la cual se debe efectuar antes del inicio de las campañas.

**c. Periodos fijos para reposición:** establecer un periodo específico para el reconocimiento de la reposición de gastos y una fecha única para el desembolso correspondiente a todos los contendientes. Actualmente el proyecto de Código Electoral aprobado en el Congreso de la República en diciembre de 2020 fijó un plazo de 180 días calendario contados luego de la fecha de las elecciones. Para cumplir con esto y evitar obstáculos administrativos, es necesario que también se fije un plazo para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelante los trámites presupuestales y efectúe el desembolso ante la autoridad electoral. Teniendo en cuenta que la reposición de votos opera únicamente frente a los créditos bancarios, en caso que el CNE y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incumplan con dichos plazos, deberán incorporar a los gastos de reposición los intereses de mora a la tasa máxima legal vigente.

**d. Administración de los recursos y rendición de cuentas por parte de las organizaciones políticas:** a fin de garantizar un mayor control sobre los recursos empleados durante las campañas electorales, todos los recursos públicos y privados que se destinen para la financiación de las mismas serán administrados por las organizaciones políticas indistintamente si se emplea un modelo de voto preferente o lista cerrada. Las organizaciones políticas se encargarán de la distribución de los recursos entre sus candidatos, y serán responsables de la rendición de cuentas de la totalidad de los recursos y los gastos de todas las campañas de sus candidaturas. En el supuesto que postulen candidaturas a través de coaliciones, el acuerdo de coalición deberá establecer quién será el responsable de rendir de cuentas de los gastos de las candidaturas. No obstante, en todo caso, todas las organizaciones integrantes de la coalición responderán solidariamente respecto de las faltas en que se incurran con motivo de la rendición de cuentas de las candidaturas que postularon.

**e. Valor diferenciado de reposición de votos:** se debe establecer un valor diferenciado de reposición de votos en cada una de las circunscripciones territoriales y de acuerdo al tipo de elección, para lo cual se seguirán los parámetros establecidos en el Índice de Costos de Campañas. Sin embargo, es necesario que se adelante un estudio serio sobre el costo real de las campañas, el cual se debe actualizar para cada proceso electoral y debe ser publicado previo al inicio de estas.



## 2.2.2. Dependencia de recursos privados para la financiación de las campañas electorales



Los recursos de origen privado para financiar las campañas electorales son una fuente legítima, sin embargo, existe una alta dependencia a estos, lo cual sumado a la ausencia de controles efectivos, la inexistencia de límites para los recursos propios y de familiares de candidatos sobre los cuales se desconoce el patrimonio real, créditos y la poca trazabilidad al origen de las donaciones, generan un riesgo en la transparencia y en la dependencia de grandes grupos económicos.

### Propuesta

**a. Controles sobre recursos propios y de familiares:** los candidatos a través de las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos deben autorizar al CNE para que haga el seguimiento y rastreo del patrimonio de candidatos y familiares que participen como aportantes a las campañas. A su vez, deben aportar certificados bancarios y declaraciones de renta para que se pueda verificar la capacidad económica de sus aportantes.

**b. Registro único de donantes:** establecer un registro único de donantes, en el cual se debe registrar cada persona que desee realizar una donación o aporte ya sea económico o en especie. A través de este registro se debe poder determinar el origen de los recursos. En caso de empresas u organizaciones sin ánimo de lucro, estas deben aportar documentos que certifiquen la existencia, representación, objeto social y su capacidad financiera. Esta información será centralizada por el CNE y a la cual tendrán acceso las autoridades judiciales, disciplinarias y administrativas. La base consolidada de los donantes será información pública, de fácil acceso y tratamiento.

**c. Prohibiciones:** se recomienda establecer nuevas prohibiciones sobre las siguientes fuentes de financiación: (i) créditos no bancarios, y (ii) donantes que no estén inscritos en el registro único de donantes.

**d. Financiación indirecta:** se recomienda incrementar para la época electoral los tiempos que son destinados al Estado para que sean utilizados por las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos como espacios de campaña electoral.

**e. Registro único de proveedores:** crear un registro único de proveedores, en el que deberán incluir los precios de los distintos bienes y servicios electorales que prestan. Se sancionará a las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos que contraten servicios con empresas y personas que no se encuentren en el registro único de proveedores.

**f. Investigaciones oportunas:** es necesario fortalecer los mecanismos de control y vigilancia del CNE, a partir de la creación de una unidad especializada al interior del CNE y con funcionarios interdisciplinarios, especializados y debidamente capacitados, como se expuso con anterioridad. Ello, con el propósito de lograr un seguimiento efectivo a los recursos empleados en las campañas electorales. En relación con lo anterior, resulta indispensable que se refuercen las medidas para garantizar que los recursos privados que ingresen a las contiendas electorales sean bancarizados.

### 2.2.3. Opacidad en la financiación de los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC) y de las consultas de las organizaciones políticas

La inscripción a través de los GSC en uno de los mecanismos válidos para participar en la contienda electoral en aquellos casos que los ciudadanos no vean reflejados sus intereses en las organizaciones políticas. Sin embargo, en los últimos años se ha cuestionado la desnaturalización de esta figura, pues en algunos casos ha sido empleada para evadir la normatividad electoral o iniciar actividades de campaña electoral anticipada durante la etapa de recolección de firmas, espacio en el cual los controles son casi nulos debido a los vacíos que existen en la normatividad electoral con relación a la financiación y los reportes ante las autoridades electorales.

Por lo que hace a las organizaciones políticas, las consultas internas son ejercicios democráticos que deben ser fortalecidos, por lo que al igual que el proceso de recolección de firmas, se propone incorporar medidas de control y seguimiento respecto de los recursos empleados con dicho fin.



#### Propuesta

**a. Rendición de cuentas de GSC:** establecer que los GSC que se registren, independientemente de si culminan o no el proceso de recolección de firmas, deben entregar el informe de ingresos y gastos de los recursos empleados durante la recolección de firmas. El incumplimiento de esta obligación deberá ser causa de sanción. En caso de aquellos que sí culminen con el proceso correspondiente, la entrega del respectivo informe será requisito para ser avalados por el CNE, y por ende, para que puedan inscribir candidaturas.

**b. Rendición de cuentas de consultas internas:** en congruencia con lo anterior, asimismo se debe establecer que las organizaciones políticas que participen en consultas internas para la escogencia de candidatos deben entregar el informe de ingresos y gastos correspondiente a las mismas. El incumplimiento también deberá ser causa de sanción. De igual forma, la entrega del respectivo informe será requisito para ser avalados y registrar la candidatura respectiva.

**c. Topes de gastos:** establecer topes en los montos de recursos que deben ser empleados durante el proceso de recolección de firmas y las consultas de las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos.

**d. Límites a la financiación:** establecer límites a la financiación durante el proceso de recolección de firmas, dentro de los cuales se deben contemplar los establecidos para el periodo de campaña electoral. Al respecto, las fuentes de financiación prohibida establecidas para las campañas electorales también se deben contemplar para la financiación durante el proceso de recolección de firmas.

**e. Sanciones:** establecer que la violación a las normas de financiación (violación de topes, financiación prohibida, violación a los límites) acarrearán las mismas sanciones establecidas en la Ley 1475 de 2011 para la financiación de las campañas y cuyo efecto es prohibir la inscripción de la candidatura. Lo mismo se debe aplicar a las consultas de las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos.

**e. Regulación de la propaganda:** con relación a la propaganda, se debe regular el tope máximo de avisos, cuñas y vallas que se usarán durante el proceso de recolección de firmas.

## 2.2.4. Debilidades en los controles, la rendición de cuentas en la financiación de las campañas electorales y sanciones

El CNE tiene entre sus funciones hacer seguimiento y monitoreo a la financiación de las campañas electorales a través de una serie de mecanismos que obligan a los candidatos a rendir informes de ingresos y gastos; de esta manera, se garantiza el principio de transparencia. Sin embargo, muchas veces estos postulados normativos carecen de eficacia debido a la poca capacidad técnica, administrativa y financiera del CNE, su nula presencia territorial y por algunos vacíos legales que dificultan la labor de esa autoridad.

Por estas razones y a fin de fortalecer las funciones de control y vigilancia del CNE, resulta indispensable implementar un modelo de monitoreo y rendición de cuentas que permita identificar cualesquiera recursos que provengan de fuentes prohibidas, durante el desarrollo mismo de las campañas electorales. Ello, con el propósito de hacer frente a fenómenos como la corrupción y la financiación por parte de actores ilegales, que han incidido indebidamente en el desarrollo de las contiendas electorales y la libertad con la que la ciudadanía acude a las urnas.



### Propuesta

**Rendición de cuentas:** establecer a los partidos políticos y GSC como responsables de la rendición de cuentas de todos los recursos, públicos o privados, empleados en las campañas de las candidaturas que avalen.

**Reporte en tiempo real:** hacer obligatorio el reporte en tiempo real de los ingresos y gastos de campaña electoral en el aplicativo web «Cuentas Claras» o cualquier otro que disponga el CNE.

**Investigaciones oportunas:** que el CNE adelante oportunamente las investigaciones relacionadas con la financiación de las organizaciones políticas y GSC durante las campañas, realice un monitoreo constante y emita pronunciamientos sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de financiación y destinación de los recursos.

**Resoluciones oportuna:** las sanciones por temas relacionados con el incumplimiento de las normas de publicidad y financiación de campañas se deben resolver antes de la posesión del cargo.

**Unidad de investigación:** para esto es necesario fortalecer las funciones de inspección, control y vigilancia del CNE, para lo cual se sugiere la creación de un cuerpo técnico de investigación integrado por funcionarios con conocimiento en diferentes ramas profesionales, que se encarguen de analizar las posibles irregularidades en la financiación a través de la identificación de patrones, el uso de herramientas tecnológicas y de estadística, y que cuenten con la capacidad para ejercer las funciones de policía judicial administrativa y de esta manera se puedan sugerir de manera oportuna proyectos de resolución sancionatoria ante la Sala Plena del CNE.

**Denuncias:** fortalecer los canales para la recepción de denuncias.

**Desconcentración:** de no lograr la presencia territorial permanente del CNE, se deben conformar los Tribunales Seccionales para las Garantías Electorales con personal idóneo y que cuente con experiencia en materia electoral.



Estos Tribunales deben ser integrados por lo menos tres meses antes del inicio de las campañas electorales y deben contar con facultades de inspección para que adelanten las pesquisas necesarias en las investigaciones relacionadas con la financiación de las campañas.

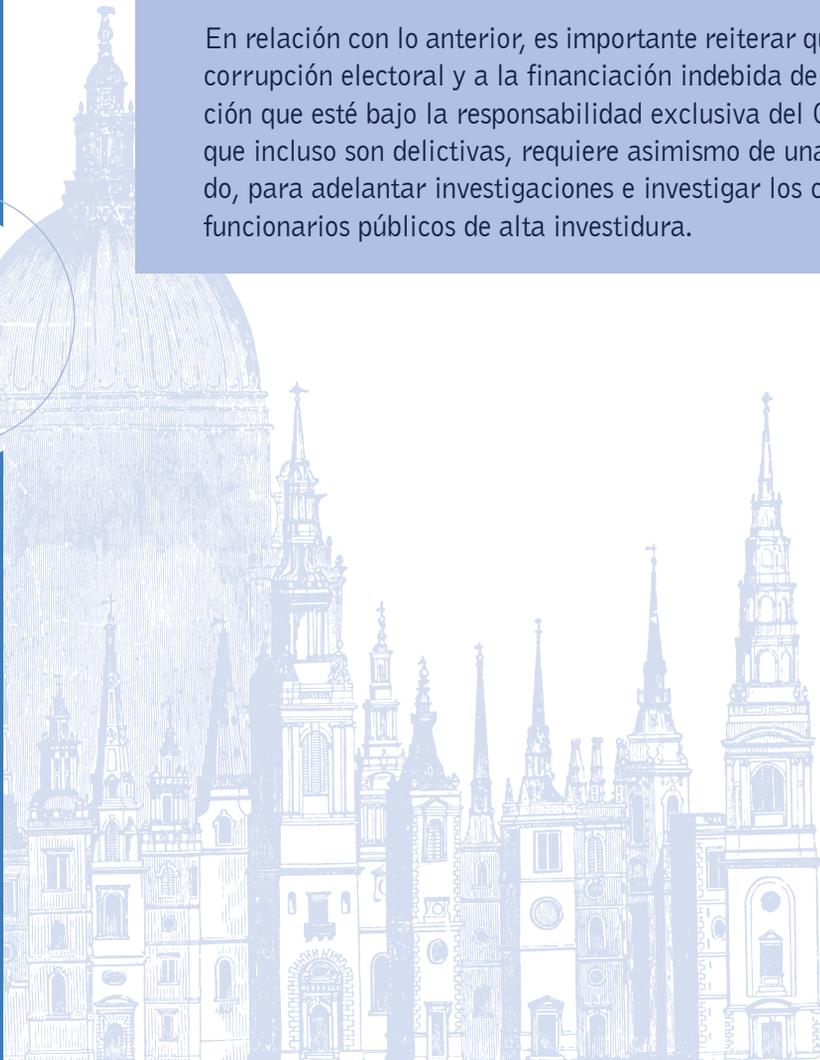
**Sanciones:** con relación al fortalecimiento del régimen sancionatorio por violación a las normas de financiación se sugiere:

En los casos que se determine que un candidato violó las normas sobre financiación electoral, la organización política debe proceder con el desembolso de los recursos otorgados por el Estado (anticipos, reposición).

Cuando la sanción impuesta por violación al régimen de financiación implique la realización de las elecciones atípicas, las organizaciones políticas y el candidato deben responder solidariamente con el pago de una multa correspondiente al valor de la elección atípica.

**Coordinación con otras autoridades:** fortalecer la vinculación entre el CNE y otras instituciones a cargo de la investigación de conductas relacionadas con la utilización indebida de recursos (FGR, UIAF, Procuraduría, etc), a fin de garantizar una coordinación y cooperación interinstitucional en los procesos e investigaciones que se adelanten en cada una de estas instancias.

En relación con lo anterior, es importante reiterar que, como se ha señalado, el combate a la corrupción electoral y a la financiación indebida de las campañas electorales no es una función que esté bajo la responsabilidad exclusiva del CNE, sino que por tratarse de conductas que incluso son delictivas, requiere asimismo de una actuación de otras instancias del Estado, para adelantar investigaciones e investigar los casos, incluso frente a grupos de poder o funcionarios públicos de alta investidura.



# 3 Conformación de listas para corporaciones públicas

## 3.1. El tránsito de las listas cerradas a las listas abiertas. Problemáticas y debilidades

A lo largo de su historia, el sistema electoral colombiano ha transitado de la existencia de listas cerradas, a un modelo de listas abiertas con voto preferente para la integración de sus corporaciones públicas. Los cambios, en general, han derivado de una constante búsqueda de cohesionar a las organizaciones partidistas, poner límites a la proliferación de movimientos, mejorar la representación política y disminuir el clientelismo. En particular, con la aprobación del voto preferente opcional

en 2003, «se quería facilitar y hacer más aceptable la reagrupación de los partidos atomizados. [...] En efecto, muchos partidos temían que la lista única terminara dando demasiado poder a las cúpulas partidarias [...] sin tomar en cuenta las preferencias de sus militantes o de sus electores. Ese temor al “bolígrafo», que recordaba prácticas criticadas y autoritarias de la vida partidaria de la época del Frente Nacional, fue al origen de la adopción del voto preferente [...] para resistir la potencial centralización al interior de los partidos.»<sup>6</sup>

Sin embargo, la experiencia ha evidenciado que ni la lista abierta con voto preferente, ni la lista cerrada han logrado resolver, en sí mismas, los problemas relacionados con la representación de los partidos políticos. Pues si bien los respectivos cambios han buscado generar incentivos

5. En el presente apartado se retoman distintas de las ideas desarrolladas en los KAS Papers No. 29 «Voto preferente en Colombia y acuerdo de participación política. Reflexiones preliminares.» Enero 2017, y KAS Papers No. 20 «Voto preferente, democracia interna de organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria en un sistema electoral de lista cerrada.» Enero 2015.

6. Ver KAS Papers No. 20.

positivos (y en distintas medidas lo han logrado), estos a su vez se han visto contrarrestados por otros efectos no previstos (o no atendidos) al mismo sistema de representación.

Por ello, con posterioridad al Acto Legislativo 01 de 2003, el Congreso de la República aprobó distintas normas y reformas (como la Ley Estatutaria 1475 de 2011), con el propósito de controlar algunos de los efectos perversos del voto preferente sobre la organización interna de los partidos, a través de modificaciones al régimen sancionatorio de los mismos, el establecimiento de nuevos parámetros para la financiación y la adopción una reglamentación más extensa sobre la consulta interna como mecanismo de democratización de los partidos.

Asimismo, esta ley incorporó por primera vez el tema de la cuota de género<sup>7</sup>, como mecanismo para favorecer la participación política de las mujeres. Sin embargo, el modelo de voto preferente claramente limitó la eficacia de esta medida, ya que el mismo no garantiza que el número de candidatas postuladas se refleje, de forma automática, en una proporción equivalente de representantes populares electas.

7. Al incluir, como obligación para los partidos políticos que quisieran presentar sus listas para cuerpos colegiados en los cuales se eligieran 5 o más curules, que al menos 30% de ellas estuviera conformadas por miembros de uno de los dos géneros.

**... es importante tomar en consideración que al momento de analizar cualquier modificación al sistema electoral ... no solo se deben analizar los efectos que cada uno de sus componentes específicos genera o puede generar en lo individual, sino como un sistema articulado, cuyos efectos son interdependientes y que, en conjunto, definen los incentivos de la competencia política.**

Expuesto este panorama, es importante tomar en consideración que al momento de analizar cualquier modificación al sistema electoral (es decir, a las reglas a través de las cuales se determina el acceso al poder político y la forma en que los votos se traducen en escaños), no solo se deben analizar los efectos que cada uno de sus componentes específicos genera o puede generar en lo individual, sino como un sistema articulado, cuyos efectos son interdependientes y que, en conjunto, definen los incentivos de la competencia política.

De igual forma, dicho análisis debe considerar también las reglas existentes, aplicables al sistema de partidos y a sus respectivos mecanismos de representación, a fin de garantizar la

congruencia del sistema como un todo.<sup>8</sup>

Bajo estas premisas, por lo que hace específicamente al componente de las listas a los cargos de representación en corporaciones públicas, resulta relevante tomar en consideración que tanto las listas abiertas con voto preferente, como las listas cerradas generan riesgos a la representación que no se pueden obviar.

En cuanto a las listas abiertas con voto preferente, si bien este modelo trae aparejados distintos efectos positivos, dentro de los que destaca que es un mecanismo que claramente impulsa la participación y democratización ciudadana, al ser los votantes quienes a través de su voto eligen a los candidatos que desean para ocupar los escaños del partido<sup>9</sup>,

8. A modo de ejemplos, entre otros múltiples elementos, la definición del sistema electoral debe considerar si el modelo político pretende una actuación individual e independiente de los representantes populares, una vez que asumieron el cargo, o si el mismo propugna por una actuación «en bancada» de los distintos partidos políticos. De igual forma, debe revisar el régimen de responsabilidad de los partidos políticos; es decir, si a estos se les traslada una obligación de responder por la actuación de los candidatos que avala, o si la misma es estrictamente personal.

9. Otros de los efectos positivos que pueden derivar de este modelo son que: a) Incentiva la democratización interna de los partidos; elimina el problema de acción colectiva que se presenta en la organización de las listas; disminuye las posibilidades de conflictos internos y ruptura; b) Aumenta la representación descriptiva, es decir, el vínculo representante-representado y, por ende, mejora la rendición de cuentas y los costos de información; c) Da posibilidades a la emergencia de nuevos políticos; d) Disminuye el efecto de políticos

también ha acarreado distintos efectos negativos, como lo son<sup>10</sup>:

- Impulsa el clientelismo, la corrupción y el faccionalismo partidista, afectando negativamente la unidad partidista, pues el incentivo a los candidatos es de competir contra sus copartidarios y de armar maquinarias propias e independientes.
- Se rompe la disciplina al interior de los partidos, y propicia que los votantes no exijan rendición de cuentas a los partidos, sino a los políticos, generando vínculos más personalistas que partidistas entre los representantes y sus electores.
- El incentivo a los partidos es de avalar candidatos por su potencial electoral y no necesariamente a partir de la agenda programática de la organización.
- Se incrementa el costo de las campañas políticas, pues la alta competencia interpartidaria incentiva a los candidatos a la búsqueda ambiciosa de recursos. Además, dificulta el control sobre la financiación.
- Hace más complejo el proceso electoral por la cantidad de nombres en el tarjetón.
- Este diseño institucional no impulsa la elección de las mujeres ni la representación de

no deseados que obtienen escaños en el caso de la lista cerrada debido al arrastre de votos, y e) Genera igualdad de condiciones para todos los candidatos, debido a la posibilidad de alteración del orden de la lista por parte de los electores. Ver *KAS Papers* No. 29. 10. Ver *KAS Papers* No. 29.

sus intereses (a pesar incluso de las acciones adoptadas para incrementar su participación política).

Las listas cerradas, por su parte, también generan distintos efectos y riesgos relevantes a la representación:

- Generan el riesgo del retorno a la «ley del bolígrafo», ya que el orden de la lista puede centralizarse en los líderes del partido en lugar de hacerse democráticamente.
- Esto puede conducir a una crisis al interior de los partidos, a partir de los conflictos interpartidistas que se generan por la composición y el orden de las listas.
- Puede debilitar la rendición de cuentas entre el candidato-votante.
- Puede desincentivar la participación ciudadana, considerando que en Colombia, esta tiene una tendencia fuertemente personalista, más que partidista.

Ante este contexto, cualquier modificación que se plantee para atender los problemas que se generan con las listas abiertas con voto preferente deben considerar tanto estos, como los riesgos que se pueden generar con la alternativa que se proponga. Ello, en el marco del conjunto de normas que rigen el sistema de partidos y de representación en el país.

En relación con esto último, es importante destacar que en

Colombia el sistema de partidos previsto desde la misma Constitución Política busca que las organizaciones y movimientos se fortalezcan y recojan los intereses y agendas políticas de la ciudadanía en agrupaciones, para ser representadas en las corporaciones públicas o cargos de elección popular en general. Con este fin, en los últimos 20 años (con las reformas del 2003, 2009 y 2015) se han incorporado múltiples figuras con el propósito de generar mayor disciplina en las organizaciones políticas, disminuir los personalismos y retener la proliferación indiscriminada de partidos.

Fue por ello que surgieron distintas fórmulas para mejorar la representatividad de las organizaciones políticas, tales como: (i) la exigencia a partidos y movimientos de organizarse democráticamente para elegir a sus candidatos a cargos uninominales y de corporaciones públicas; (ii) el establecimiento de condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos; (iii) la previsión de listas únicas avaladas por la organización política; (iv) la modificación del sistema electoral a través de la cifra repartidora como método para la asignación de curules, y la exigencia de umbrales mínimos de participación para el otorgamiento de personería jurídica; (v) el otorgamiento de rango constitucional a la prohibición de la doble militancia; (vi) la responsabilidad política de los partidos, movimientos y grupos

significativos de ciudadanos; y (vii) el establecimiento de un régimen severo de bancadas.

Sin embargo, a pesar de la adopción de estas medidas, en la actualidad persisten los problemas de representación generados por el modelo de listas abiertas con voto preferente, en los términos anteriormente expuestos.

Adicionalmente, partiendo de las premisas anteriores, resulta relevante destacar asimismo que la existencia de elecciones libres y auténticas no se agota en la posibilidad de que las ciudadanas y los ciudadanos efectivamente puedan acudir a votar y que su voto cuente y se cuente bien, sino que también dependen del cumplimiento de otras condiciones, como la participación y representación de los distintos sectores de la sociedad (en particular los históricamente excluidos) y la existencia de condiciones efectivas de competencia política; es decir, de garantías de un piso mínimo de equidad en la contienda que garanticen que las distintas opciones políticas no solo sean, formalmente, una alternativa en la boleta, sino que materialmente puedan competir entre sí.

Ante este contexto, resulta relevante analizar una modificación al sistema que atienda las debilidades de cada uno de los modelos, tomando en consideración que los incentivos que se crean con los distintos elementos que integran el sistema de

partidos son relevantes, pues moldean la cultura política y el comportamiento de los actores, a partir del diseño institucional y la flexibilidad o rigidez con que se establezcan y apliquen las reglas que se definan.

### **3.2. La necesidad de volver a la lista cerrada, pero con controles**

Si bien a través de distintas modificaciones al régimen político se ha buscado atender los efectos negativos del modelo de voto preferente, estas han sido insuficientes para lograr su propósito. Adicionalmente, de un análisis cuidadoso de las mismas es posible identificar que asimismo han resultado incongruentes con el sistema de partidos y de representación adoptado con el mismo propósito<sup>11</sup>. En este

11. Pues si bien tanto con la Ley de Bancadas, que exige disciplina partidista, como con el régimen de responsabilidades de los partidos políticos el sistema de partidos y de representación en Colombia evolucionó para contrarrestar los efectos adversos provocados por el sistema electoral, la naturaleza de las distintas medidas resultaron incongruentes. Ello pues, a modo de ejemplo, mientras que se prohíbe la doble militancia (pertenecer simultáneamente a dos bancadas), y el transfuguismo político, tales medidas parten de entender que no se trata simplemente de una discrepancia entre el parlamentario y la formación política que avaló su candidatura en las anteriores elecciones o el grupo parlamentario surgido de aquella, sino que su rechazo se apoya en el fraude que se le comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una determinada corporación pública. Ver *Sentencia C-342 de 2006* de la Corte Constitucional. Sin embargo,

contexto, resulta necesario buscar otra alternativa que atienda los efectos negativos generados por la lista abierta con voto preferente, que sea congruente con el sistema de partidos y de representación previsto constitucional y legalmente. En este orden de ideas, resulta necesario transitar hacia un sistema electoral de lista cerrada, pero que en su implementación reconozca y atienda los riesgos que este modelo genera. Ello, a través del establecimiento obligatorio de mecanismos de democracia interna (con controles por parte de la autoridad, y la incorporación de un registro de militantes). Asimismo, a través de la implementación de listas paritarias alternadas, en las que se incluyan reglas de quién las encabeza.

Al respecto, la eliminación del voto preferente conlleva el reto de consolidar en el país partidos y organizaciones políticas fuertes, a partir de la adopción de procesos de democratización interna, que no solo aseguren mecanismos de transparencia en sus consultas internas, así como condiciones de igualdad para los candidatos, sino también abriendo espacios para que nuevos líderes asuman la dirección de los partidos políticos. Ello, a fin de evitar el riesgo de regresar a un sistema de partidos

estas medidas parten de la premisa de una unidad y cohesión partidista, que no se logra a través del modelo de voto preferente, y que a su vez generan incentivos que resultan contrarios a la misma.

cerrado, cooptado por líderes tradicionales que impiden la movilidad dentro de ellos.

Adicionalmente, a fin de generar un efecto de integralidad en la regulación, una modificación en esta dirección tendría que acompañarse de la obligatoriedad de presentar listas paritarias, popularmente conocidas como «listas cremalleras», en las que se incluyan, de manera intercalada, el 50% de ambos géneros en las listas. Con esto, se favorecería de forma efectiva la presencia de las mujeres en los cuerpos colegiados de representación.

En relación con lo anterior, por lo que hace a la lista cerrada, esta medida puede favorecer la unificación y solidez de los partidos, haciendo de ellos verdaderas unidades políticas que se presenten y funcionen como bloques, en los cuales premios y castigos les sean proporcionados como una unidad y no en función de los individuos que los componen. Ello, en congruencia con el modelo de bancadas y responsabilidad política existente. No obstante, el riesgo de conflictos y escisiones alrededor de las candidaturas

y de centralización de las decisiones, exige que el tema se acompañe de mecanismos que fortalezcan su democracia interna.

Adicionalmente, esta medida debe traer aparejado el fortalecimiento de las medidas de control y vigilancia sobre la financiación de las campañas políticas, en los términos expuestos en este documento, aprovechando que, en un sistema de listas cerradas, toda la financiación pasa por la dirección de los partidos políticos.

En cuanto a la democracia interna, la eliminación del voto preferente conlleva la necesidad de aprobar una ley estatutaria que desarrolle en profundidad la consulta interna de los partidos políticos, sobre todo en temas de control y vigilancia de las mismas por parte del CNE. Al respecto, tales medidas deben ser eficaces para evitar que al interior de las consultas se presenten irregularidades y actos ilegales como la compra de votos, el gamonalismo electoral, el favoritismo de los directivos, la cooptación de líderes con mayor control de recursos e influencias, y el establecimiento

de fraudes electorales. Asimismo, hay que asegurar que los candidatos dentro de las consultas tengan las mismas oportunidades y condiciones para enfrentarse en un entorno de igualdad. Esto implica un control más fuerte sobre la competencia política, el financiamiento de las consultas y el acceso a los medios de comunicación, a través de un modelo común de consultas previsto en ley.

Con este mismo propósito, es necesaria asimismo la incorporación de medidas para garantizar el registro de militantes al interior de los partidos políticos, que les permitirá realizar consultas internas solamente entre quienes se hayan inscrito como militantes de su partido, para evitar la intromisión de electores ajenos a sus asuntos internos.

Por último, en relación con las listas paritarias, la combinación de un modelo de listas cerradas y paritarias con mandato de posición logrará que la composición de los cuerpos colegiados superen las enormes brechas de participación política de las mujeres existente en Colombia.

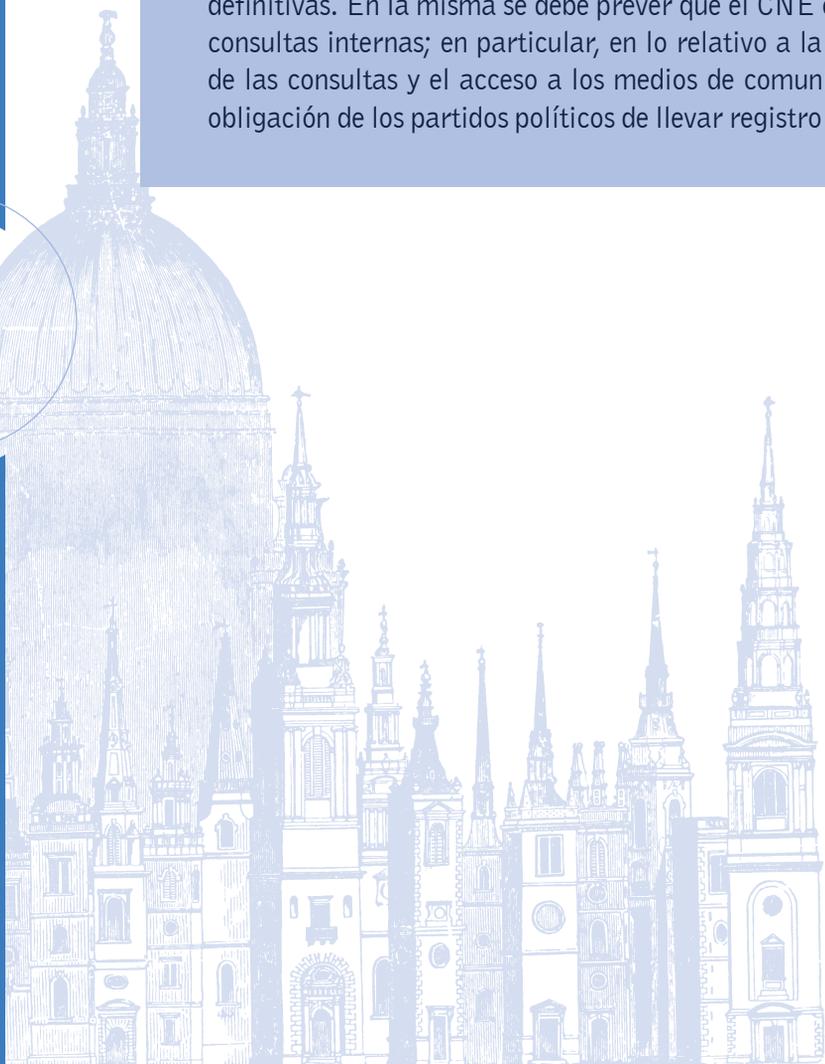
## Propuesta

Modificar el artículo 263 de la Constitución Política, a fin de que establezca:

*«Las listas serán cerradas y bloqueadas. Los partidos políticos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, así como las coaliciones, realizarán consultas para la selección de sus candidatos a los cuerpos colegiados en las diferentes circunscripciones del territorio nacional, bajo las reglas, mecanismos y principios de democracia interna consagrados en la ley.*

*En todo caso, el orden de las listas definitivas se determinará de mayor a menor número de votos obtenidos por los candidatos en las consultas internas, garantizando en todo momento la alternancia de géneros, tanto en la integración de la lista, como en la determinación de quién las encabeza.»*

Para efectos de cumplir con lo anterior, se requiere asimismo una modificación a la Ley Estatutaria 1475 de 2011, para incorporar una reglamentación específica más detallada en torno a los mecanismos de democracia interna que deberán ser implementados por los partidos y movimientos políticos, así como por los grupos significativos de ciudadanos, para la determinación de sus candidatos a corporaciones públicas y el orden alternado de las listas definitivas. En la misma se debe prever que el CNE extienda su control y vigilancia sobre las consultas internas; en particular, en lo relativo a la competencia política, el financiamiento de las consultas y el acceso a los medios de comunicación. Asimismo, por lo que hace a la obligación de los partidos políticos de llevar registro público y transparente de sus militantes.



# 4 Democracia paritaria: participación política de las mujeres

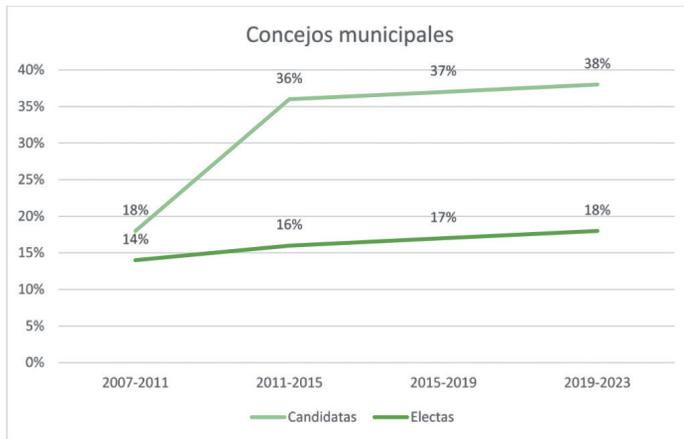
La participación y representación política de las mujeres en Colombia es un ámbito que evidencia la brecha de género entre hombres y mujeres. Las mujeres son el 51,2% de la población colombiana (DANE, 2018) y el 55,1% de las personas votantes en las últimas elecciones nacionales (RNEC, 2018). Sin embargo, estos números no se reflejan en los espacios de poder donde, por el contrario, son la minoría. Las mujeres son apenas el 20,4% del Congreso actual electo en 2018 y en las autoridades locales apenas el 13,5% entre los electos a las gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales de 2019.

Las cifras de mujeres electas siguen siendo bajas, a pesar de esfuerzos como cuotas de género en las listas y otras medidas afirmativas, plasmados especialmente en la Ley 1475

de 2011, que incluye medidas para incentivar la financiación política de liderazgos de mujeres y jóvenes, así como la puesta en marcha de espacios de formación de estos liderazgos por parte de las agrupaciones políticas. Sin embargo, esto no se ha materializado efectivamente en la práctica.

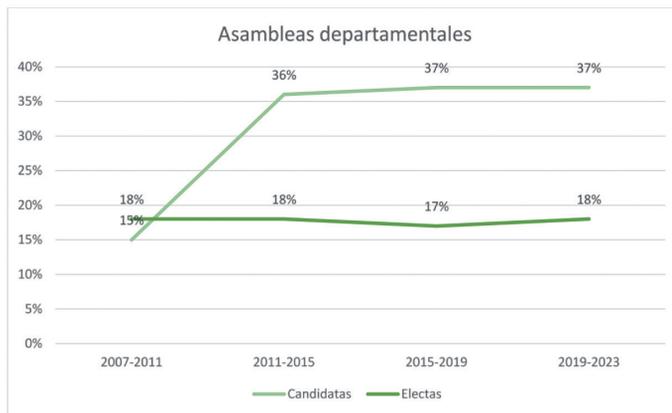
Tras la introducción de la cuota de género del 30% en las listas a corporaciones públicas en las que se eligen 5 curules o más, por primera vez en las elecciones locales de 2011 y las nacionales de 2014, se evidencia un estancamiento en la participación de las mujeres, la cual tuvo un aumento (especialmente frente a las candidaturas), tal y como lo muestran las gráficas 1, 2 y 3. No obstante, en las elecciones posteriores los números no aumentaron significativamente. En consecuencia, podemos observar que subsiste el problema de subrepresentación de las mujeres en el poder.

Gráfica No. 1. Mujeres candidatas y electas en concejos municipales



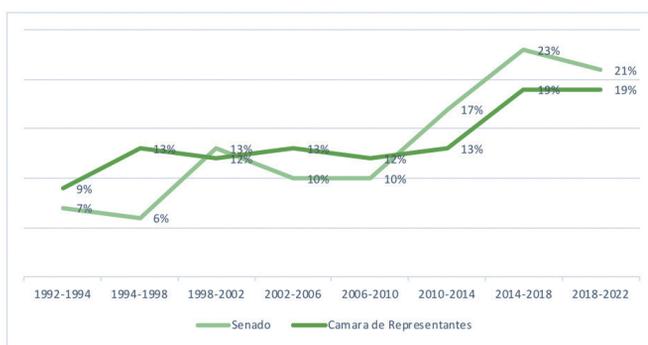
	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2015-2019
No. candidatas	11823	28556	33243	35855
No. electas	1652	2006	2127	2157

Gráfica No.2. Mujeres candidatas y electas en asambleas departamentales



	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2015-2019
No. candidatas	395	1151	1262	1321
No. electas	73	75	70	73

Gráfica No. 3. Porcentajes de mujeres electas en Senado y Cámara de Representantes



Fuente: Misión de Observación Electoral con datos de RNEC

Teniendo en cuenta que el problema de inequidad de género en la política y el ideal de tener una democracia paritaria amerita un análisis multifactorial de los fenómenos que influyen en el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, en donde se entremezclan factores sociales, culturales, políticos e institucionales (MOE, 2019), a continuación, expondremos algunos de los problemas evidenciados al respecto, que dan cuenta de obstáculos a los que se enfrenta las mujeres a la hora de participar en política y que la MOE ha caracterizado como factores de riesgo (MOE, 2019), a saber:

#### 4.1 No inclusión efectiva de las mujeres en las organizaciones políticas y candidaturas

A pesar de la existencia de una norma legal que exige a las organizaciones políticas cumplir con un mínimo del 30% de uno de los géneros para la conformación de listas, esta disposición se convirtió en un porcentaje máximo de mujeres candidatas, más no en un mínimo, como era la intención del legislador, traduciéndose en un «techo que limita una mayor participación de mujeres en lista» (Ortega y Camargo, 2015). En consecuencia, los partidos y movimientos políticos «asumieron que debían cumplir con ese requisito sin esforzarse por la paridad» (NIMD, 2016).

A lo anterior, se suma que los partidos políticos no cuentan con medidas concretas de inclusión en sus estatutos para garantizar la participación paritaria de las mujeres en mesas directivas y/o instancias

de toma de decisiones en sus colectividades (NIMD, 2016; ONU Mujeres, PNUD, IDEA, 2019). Particularmente, se ha encontrado que al interior de los partidos no hay un procedimiento claro para impugnar

y solicitar a la organización la revocatoria de listas que incumplen la cuota y/o paridad, en tanto no se incluye esta como una causal explícita de impugnación (Alvarado, Salazar y Ospina; 2019).



## Propuesta

**Reforma a la cuota de género/paridad:** se sugiere reformar el artículo 263 en los términos expuestos en el apartado anterior sobre conformación de listas a corporaciones públicas, es decir, avanzar a la conformación paritaria, alternada y en todos los casos, sin excepción alguna de las listas de candidaturas de los partidos y movimientos.

**Paridad en órganos de dirección:** obligación legal a los partidos de conformación paritaria con mandatos de posición de sus órganos internos de toma de decisión, tanto en el nivel nacional como local, así como en las consultas y demás mecanismos de democracia interna para la selección de sus candidaturas. En relación con lo anterior, teniendo en cuenta que se hace necesario mejorar la calidad de la representación política en los territorios y en grupos de población subrepresentados (mujeres, personas LGBTIQ+, grupos étnicos, jóvenes), es necesaria la adopción de medidas afirmativas al interior de los partidos a través de políticas de inclusión que no solo consideren el género de las personas, sino también su edad, etnia, diversidad sexual, discapacidad, etc.

**Recursos públicos con destinación específica:** obligación legal a los partidos de destinar los recursos públicos para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres, jóvenes y grupos étnicos a la adopción de políticas internas para la promoción de programas de Gobierno y planes de desarrollo que incluyan medidas específicas para lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres, que estén orientados al fortalecimiento de la participación política de las mujeres y minorías.

**Instancias de promoción de participación de las mujeres:** obligación legal a los partidos para la creación de instancias, (secretaría, oficina, unidad) encargadas de la promoción de la participación de las mujeres, tanto en el nivel nacional como territorial. Tales instancias deben poder articular sus acciones de manera transversal a la organización política y contar con poder de decisión. Debe ser obligatorio a los partidos que las doten con recursos humanos y financieros para el ejercicio de sus funciones.

**Violencia contra las mujeres en política:** obligación legal a los partidos de crear en su régimen estatutario mecanismos claros y eficaces que permitan abordar violaciones de derechos políticos de las mujeres, por ejemplo, incluir explícitamente la posibilidad de impugnar en el partido una lista que no cumple con la paridad/cuota de género. De igual modo, los partidos deberán crear protocolos de atención a la violencia contra las mujeres en la política.

**Sanciones:** las anteriores obligaciones deben hacer parte del régimen sancionatorio a los partidos políticos, en consecuencia, su incumplimiento debe estar sujeto a sanciones en cabeza de la autoridad electoral. Particularmente se deben considerar como una forma de incumplimiento de sus deberes, de conformidad con el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011, que contiene las faltas.

## 4.2. Desfinanciación de las lideresas políticas

El sistema político-electoral colombiano reconoce la importancia de contar con medidas afirmativas frente a la financiación política de mujeres y jóvenes, tal y como se muestra con disposiciones de la Ley 1475 de 2011 (artículos 17, 18). Sin embargo, en la práctica estas normas han sido implementadas de forma incompleta.

La Misión Electoral Especial (MEE) en el 2017 presentó un diagnóstico sobre los principales problemas de la implementación de dichas disposiciones para la inclusión de las mujeres en política. Por una parte, sobre la financiación para el funcionamiento de los partidos (art.18), la destinación de los recursos para la promoción de las mujeres en los partidos políticos carece de control y no hay especificaciones sobre porcentajes ni rubros destinados exclusivamente para las lideresas políticas. Adicionalmente, cuando al interior de los partidos existen oficinas de asuntos de mujeres y género, éstas no cuentan con recursos suficientes para cumplir con sus funciones.

Por otro lado, sobre el 5% de incentivos para repartir entre los partidos proporcionalmente al número de mujeres elegidas por el partido (art.17), no es clara la destinación que hacen los partidos de estos incentivos, una vez los reciben. De hecho, una investigación de la MOE sobre el particular frente a los montos que recibieron estas colectividades por este concepto en el 2018, arrojó que el 47% de lo invertido en la inclusión efectiva de mujeres, corresponde a «formación política», dejando que un 39.7% no sea especificado y se ponga en «otros gastos», incluso es común que los rubros que reciben son muy

superiores a los que invierten en acciones para la inclusión de las mujeres (MOE, 2019). Por último, se evidenció que las mujeres candidatas realmente no reciben apoyo económico de manera proporcional para las campañas (MEE, 2017). Sumado a lo anterior, la MOE ha documentado tras un encuentro realizado con candidatas no electas para las elecciones de autoridades locales del 2019, la importancia de contar con procesos de formación de sus liderazgos, mas sin embargo ellas manifiestan la falta de espacios de formación ofrecidos por sus partidos y movimientos políticos.



### Propuesta

**Destinación de financiación estatal:** sobre la destinación de la financiación estatal a los partidos políticos, se debe aumentar hasta el 15% la destinación específica mínima obligatoria que deben asignar los partidos para la promoción de la participación de las mujeres, de formación política y electoral, creación de oficinas/secretarías de asuntos género.

Sobre la financiación estatal que reciben los partidos, se debe aumentar hasta el 12.5% de los recursos del

Estado repartidos proporcionalmente a cada partido por número de mujeres electas y por número de mujeres en cargos de dirección al interior de los partidos.

**Recursos humanos y financieros para instancias internas:** establecer la obligación legal de que los partidos destinen recursos para la creación y apoyo de las oficinas o secretarías para la promoción de los derechos de las mujeres, con recursos humanos y financieros pertinentes. Puede hacer parte del 15% obligatorio que deben destinar los partidos a la promoción.

**Distribución de recursos:** dentro de las medidas y políticas que los partidos deben adoptar para fortalecer la participación política de las mujeres, se deben incluir tanto la distribución de recursos, como de tiempos y espacios en medios de comunicación (privados y públicos), para la financiación y la difusión de las campañas políticas de las mujeres en condiciones equitativas.

**Sanciones:** sobre el régimen sancionatorio: A) Sancionar a las organizaciones políticas con la privación de un porcentaje de la financiación estatal hasta por un (1) año, cuando se evidencie que estas no destinan el porcentaje específico del 15% para las actividades dirigidas a la promoción de la participación política de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos. Adicionalmente, se debe imponer una multa en casos de no aplicación de las disposiciones sobre financiación para el fortalecimiento de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos. Esta multa deberá ser equivalente a los recursos no aplicados por el partido para el fortalecimiento de la participación de estos grupos. Esta multa irá acompañada de una orden al partido de destinar, el año siguiente, el porcentaje que no fue gastado de conformidad con la ley para la participación de estos grupos. Este porcentaje es adicional a lo que se debe gastar por ley para dicho fin. B) Frente al incumplimiento de la repartición equitativa de acceso a medios de comunicación, se deberá sancionar al partido con la pérdida del acceso a medios por el tiempo equivalente al que no fue asignado a las mujeres.

### 4.3. Violencia contra las mujeres en política (VCMP)

Este fenómeno comprende un conjunto de agresiones dirigidas a las mujeres y/o a sus familiares, personas que tengan relación inmediata con las mujeres, basadas en género, con el objetivo de impedir, desestimular o dificultar el ejercicio de participación y/o de representación política, que se reflejan en sus liderazgos políticos, sociales y/o comunales (Ministerio del Interior, MOE, NIMD, 2019). Este fenómeno ha sido visibilizado recientemente en Colombia, en tanto, estudios como el adelantado por el Netherlands Institute for Multiparty Democracy - NIMD (2019) han mostrado que dentro de las razones de las mujeres para renunciar a su cargo incluso antes de terminar su período, se encuentran las amenazas e intimidaciones recibidas, más aún, el 68,2% de las lideresas políticas han experimentado violencia política por el hecho de ser mujeres.

De igual manera, una serie de entrevistas realizadas por la MOE en el 2020 a lideresas políticas, dan cuenta de la percepción que tienen estas frente a los partidos y movimientos políticos como «espacios donde sufren recurrentemente diferentes formas de violencia (física, psicológica, simbólica, sexual, económica) y discriminación, por parte de compañeros, líderes, directivos y militantes tanto de sus partidos, como de

otras agrupaciones políticas» (MOE, 2021). A su vez, el Observatorio de Violencia Política de la MOE ha documentado el aumento y recrudecimiento de los casos de violencia contra las lideresas sociales, políticas y comunales. Por ejemplo, al hacer la comparación entre el año 2019 con el 2020, se observa un incremento del 13,2% de las agresiones y un aumento en la letalidad de la misma.

... el 68,2% de las lideresas políticas han experimentado violencia política por el hecho de ser mujeres.



## Propuesta

**a. Observatorio de VCMP:** tras la obligación creada en el nuevo Código Electoral (Artículo 255) a los partidos de crear e implementar protocolos integrales de prevención, sanción, protección y reparación ante hechos de violencia contra las mujeres en política, se recomienda que el CNE ejerza su función de supervisión, vigilancia y control para la aplicación de esta disposición. Ello, como parte de las medidas para la aplicación del régimen sancionatorio a los partidos, pero también para el monitoreo, seguimiento y análisis sobre el fenómeno tanto para épocas electorales, como no electorales, mediante la creación de una instancia que esté integrada por las organizaciones políticas, organizaciones de la sociedad civil, autoridades estatales con competencias frente a este fenómeno, por medio de la creación de un «Observatorio de violencia contra las mujeres en política» al interior del CNE.

## 4.4 Lenta aplicación de los principios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad

La Constitución Política en su artículo 262 introdujo en el sistema político-electoral los principios de paridad, la alternancia y la universalidad (PAU)<sup>12</sup>, especialmente frente a la con-

12. La paridad se refiere a la acción afirmativa en las listas que implique la conformación de las mismas de modo 50/50 hombres y mujeres. La alternancia, habla sobre la posición en las listas, en las que se busca se apliquen de manera alternada hombre-mujer y viceversa, también llamada lista cremallera. La universalidad busca que se apliquen estas acciones afirmativas en todos los cargos de elección, no solo los plurinominales (incluye entonces los uninominales), no solo los que tengan más de cinco miembros.

formación de las listas, dejando la obligación al legislador y actores del sistema de dar vida a los mismos. A pesar de que esta norma se encuentra vigente desde el año 2015, después de cinco años, hasta finales del 2020 se aprobó en el seno del órgano legislativo, el artículo 84 del Código Electoral (aún bajo revisión constitucional), que aumenta la cuota del 30% al 50% (paridad) en la conformación de las listas en las que se elijan 5 curules o más, y para las listas en las que se eligen menos de 5 contempla una cuota del 30%. No obstante, la aplicación de la paridad no se reglamentó con el principio de alternancia, ni con la universalidad, y el legislador no expone una justificación para dilatar dicha implementación.

Vale la pena insistir en la importancia de estas acciones afirmativas, las cuáles han permitido mejorar la participación de las mujeres como candidatas, pero necesitan medidas que obliguen a las organizaciones políticas a dar visibilidad en las listas (en las que usualmente, son colocadas en los últimos puestos), mediante mandatos de posición y listas cerradas «cremalleras» que garanticen la elegibilidad.

El otro problema de la actual cuota se refiere a la falta de universalidad de la medida. Por una parte, no hay mandato de cuotas para cargos uninominales. Por otro lado, tenemos circunscripciones a las que no se les debe aplicar, en tanto la cuota es obligatoria solo en listas

para cuerpos colegiados donde haya por lo menos 5 curules. Esta disposición ha resultado en una discriminación injustificada y en déficit de protección en 19 departamentos y en las cuatro circunscripciones especiales (afro, indígena, raizal e internacional). Este escenario se replicará con el cambio reciente del Código Electoral, teniendo en cuenta que no se aplicará la paridad para todos los casos.

Sumado a lo anterior, es importante resaltar el retraso en la búsqueda de la paridad en la participación política del país, en relación con otros países de la región como Honduras, Argentina, Bolivia, Ecuador, México, etc., tal y como lo evidencia la Misión Electoral Especial (2017), una realidad que al día de hoy subsiste.



## Propuesta

**Conformación de listas:** introducir la conformación de las listas de conformidad con lo indicado en el apartado sobre conformación de listas.

**Paridad en cargos uninominales:** se recomienda una reforma legal que permita implementar la paridad no solo para cargos plurinominales, sino también para uninominales. Por medio de un sistema conocido como «paridad horizontal», que obligaría a los partidos y movimientos políticos a avalar a mujeres en al menos el 50% de sus candidaturas a las alcaldías y gobernaciones. Lo anterior, debe ser reforzado por medidas de «paridad sustantiva», que implica que los partidos postulen a mujeres en territorios en los que sus colectividades tengan oportunidades reales de ganar las elecciones, lo que permitiría contar con más mujeres electas, y se debe evitar que las mujeres sean candidatizadas en territorios en los que hay bajas probabilidades de éxito electoral en una proporción mayor a los hombres.

### 4.5 Falta de perspectiva de género en las instituciones administrativas y judiciales electorales

Un primer problema se refiere al diseño institucional de los organismos de justicia electoral, que para el caso colombiano, las instituciones que reglamentan y organizan los procesos electorales, y que están a cargo de vi-

gilar el accionar de los partidos y movimientos políticos, a decir el CNE y la RNEC, tal y como lo evidencia la Misión Electoral Especial (2017), solo recientemente incluyeron en sus funciones internas, labores de control y sanción de los incumplimientos de esa reglamentación, y medidas efectivas para propender por la igualdad de oportunidades de participación política de las mujeres. Adicionalmente,

la MEE (2017) argumenta que: «estas instituciones no aplican consistentemente las cuotas en sus organismos directivos, ni aplican políticas de contratación y promoción de acciones afirmativas para las mujeres, no producen en tiempo real la información desagregada por sexo, por edad, necesaria para evaluar la real situación de grupos sub representados y para proponer políticas

correspondientes; así como tampoco desarrollan campañas suficientes de cedulación, ni de formación ciudadana y electoral, con especificidad para las mujeres».

Por otro lado, frente al ejercicio de su labor de vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos, con la excepción de hacer cumplir el mandato de la cuota en las listas, éstas no ejercen un control real sobre los rubros y la financiación que se destina a la inclusión de las mujeres, tampoco cuentan en la actualidad con rutas ni protocolos para abordar la violencia contra las mujeres en la política.



## Propuesta

**Integración del CNE:** en la conformación de la autoridad electoral, debe garantizarse que siempre al menos cuatro (4) de los nueve (9) integrantes sean del otro sexo.

**Unidad especializada:** se recomienda a la autoridad electoral, la creación y fortalecimiento de una oficina de promoción de la perspectiva de género con puntos focales en las diferentes direcciones de la institución.

**Información desagregada:** es necesario que la RNEC establezca la recolección y producción de información desagregada por sexo, grupos de edad, pertenencia étnica, identidad de género y/u orientación sexual, ruralidad/urbanidad, entre otros, que se hagan públicas y en tiempo real, especialmente frente al censo electoral, votantes, candidaturas, personas electas, conformación de las organizaciones políticas y demás datos electorales que recolectan y sistematizan las autoridades electorales.



# 5 Registro de afiliados

Tanto el artículo 40 como el 107 de la Constitución Política establecen el derecho de todos los ciudadanos a afiliarse o retirarse libremente de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. El registro de afiliados es el instrumento técnico que el Consejo Nacional Electoral – CNE, conforme a la Ley 1475 de 2011, administra y utiliza para identificar a los militantes de una organización política y cumplir con sus funciones constitucionales. Según la Ley 130 de 1994, son afiliados aquellos ciudadanos que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido como miembros de dichas agrupaciones políticas.

La posibilidad de identificar a los militantes de un partido es importante, como mínimo, por dos razones. Primero, porque permite prevenir y sancionar la doble militancia y la duplicidad.

Segundo, porque con un registro de afiliados es posible convocar consultas verdaderamente internas o cerradas, es decir, en las cuales únicamente participan los afiliados.

Infortunadamente, en el momento es imposible alcanzar estos objetivos, porque el registro de afiliados es prácticamente inexistente. Ni las organizaciones políticas ni el CNE se han esforzado lo suficiente para lograr que el registro de afiliados opere.

Además de enviar al CNE la información actualizada sobre sus afiliados, las organizaciones políticas, según la Ley 1475 de 2011, tienen el deber de regular en sus estatutos (i) el régimen de pertenencia a la organización, la afiliación, el retiro, y los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros (núm. 2); (ii) el papel de los afiliados en la toma de decisiones por parte de la convención o el

máximo órgano de dirección (núm. 4); (iii) los principios éticos que deben observar sus afiliados (núm. 9); (iv) el régimen disciplinario, en particular, frente a la prohibición de la doble militancia (núm. 12); y v) el recaudo de cuotas, contribuciones, donaciones y créditos de los afiliados (núm. 13). A pesar de estas disposiciones legales, las organizaciones políticas poco han cumplido con sus obligaciones y, en muchas oportunidades, los estatutos se han limitado a repetir los contenidos generales de la Ley 1475 de 2011.

Actualmente el procedimiento para la identificación y registro de los afiliados a los partidos y movimientos políticos está reglamentado por la Resolución No. 1839 de 2013, proferida por el Consejo Nacional Electoral. De manera general, se regula el procedimiento de afiliación, desafiliación y la información que deberán registrar las organizaciones políticas.

Pese a que dicha resolución es un paso importante hacia la consolidación del Sistema Nacional de Afiliados, no cumple con el estándar exigido por el art. 152 de la Constitución, de acuerdo con el cual los derechos y deberes fundamentales de las personas y la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos deberán tramitarse a través de ley estatutaria. En este sentido y teniendo en cuenta además, que el sistema de afiliados hace parte de las medidas para promover

**El proceso de afiliación debe permitir que bajo ciertas condiciones –que deben estar expresamente señaladas en la ley y los estatutos-, se puedan rechazar las solicitudes. En todo caso, se deberá garantizar el principio de no discriminación.**

el acceso al sistema político incluidas en el Acuerdo final para la terminación del conflicto, se recomienda avanzar hacia su reglamentación legal.

Resulta indispensable una reglamentación coordinada y rigurosa sobre el tema. En este caso, solo las normas estatutarias tendrían la competencia para establecer requisitos, obligaciones y sanciones que afecten el principio de autonomía de los partidos y organizaciones políticas y el derecho fundamental de asociación.

A continuación, se detallan algunos lineamientos que se consideran pertinentes para reglamentar tanto el papel como el funcionamiento del registro de afiliados.

## 51 La afiliación

La afiliación comprende (i) el acto mediante el cual una persona manifiesta de forma voluntaria, expresa e inequívoca su intención de formar parte de

un partido u organización política y (ii) la aceptación de dicha solicitud por parte de la organización política.

Lo anterior plantea dos principios fundamentales del proceso de afiliación:

Primero, el principio de voluntad libre de quien solicita la afiliación. Este acto es una expresión del derecho político fundamental de asociación, tal como lo establece la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011. Lo anterior no significa, sin embargo, que el proceso no deba estar sometido a formalidades mínimas.

Segundo, el principio de autonomía a favor de los partidos y organizaciones políticas. El proceso de afiliación debe permitir que bajo ciertas condiciones –que deben estar expresamente señaladas en la ley y los estatutos-, se puedan rechazar las solicitudes. En todo caso, se deberá garantizar el principio de no discriminación.

Adicionalmente, debe estudiarse la posibilidad de que existan mecanismos judiciales y/o administrativos que protejan al interesado en los casos de rechazo por parte de los partidos políticos. Como mínimo, debe quedar establecido que los estatutos de dichas organizaciones regulen un procedimiento sumario respetuoso de todas las exigencias del derecho al debido proceso.

La ley determinará de forma taxativa cuándo será prohibida la afiliación de un ciudadano a un partido u organización política.

## 5.2 Procedimiento para el registro de la afiliación

### 5.2.1 Afiliación directa ante los partidos u organizaciones políticas

Este tipo de afiliación se podrá hacer de manera presencial, a través de proformas o con ayuda de medios electrónicos. Se entenderá que el (la) interesado (a) conoce los planteamientos programáticos del partido, así como los derechos y deberes que adquiere con la afiliación. La solicitud es elevada ante el partido político u organización directamente, el cual contará a partir de la recepción con un lapso de tiempo razonable (3 días máximo) para evaluar la viabilidad de la afiliación a la organización.

La instancia u órgano competente según los estatutos de la agrupación política podrá aceptar o rechazar de manera motivada una solicitud de afiliación, pero en aquellos eventos en que no se responda a la solicitud en el plazo establecido por la Ley, se entenderá que la misma ha sido rechazada y por lo tanto no se podrá realizar el registro en el Sistema Nacional de Afiliados (SNA).

Una vez sea aceptada, la organización política notificará al interesado y se encargará de subir a la plataforma custodiada por la autoridad electoral, los datos y soportes de la solicitud para que sea registrada en el

Sistema Nacional de Afiliados y tenga plenos efectos jurídicos. Dicho registro deberá realizarse como máximo durante los cinco (5) días siguientes a la aceptación de la solicitud.

En este caso, será el partido o la organización política el primer garante de la información y los datos que dan sustento al acto de afiliación, por lo tanto estarán obligados a cumplir con las disposiciones constitucionales y legales sobre protección de datos personales.

### 5.2.2 Presunción de afiliación

Serán considerados afiliados a los partidos, movimientos y agrupaciones políticas:

- Quienes ejerzan cargos de dirección y gobierno en la colectividad.
- Quienes se encuentren ejerciendo cargo público o sean miembros de corporación de elección popular con su aval.
- Quienes se encuentren inscritos como candidatos con su aval.
- Los precandidatos que hubiesen participado en una consulta, mientras se surte la correspondiente elección.
- Quienes hubiesen sido parte de la constitución de la colectividad, en el caso de las organizaciones que se creen luego de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria que reglamente la materia.

### 5.2.3. Requisitos de la afiliación

Los partidos y organizaciones políticas tendrán autonomía para hacer más restrictivo el proceso de afiliación, siempre y cuando éstos no vulneren la ley ni los derechos fundamentales de los interesados. Sin embargo, para formalizar el registro a través de cualquiera de las alternativas señaladas anteriormente deberán cumplirse, *como mínimo*, los requisitos señalados a continuación.

- Para la **Inscripción presencial** ante el partido u organización política: (i) presentación personal; (ii) solicitud de afiliación o proforma; (iii) presentación del documento de identidad original y copia del mismo y (iv) toma de huella digital.
- Para la **Inscripción a través de un sistema de información en línea** deberá adjuntarse: (i) documento de identidad escaneado; (ii) solicitud de afiliación o proforma y (iii) firma digital.

### Información que debe ser registrada en el Sistema Nacional de Afiliados

Los aplicativos usados por los partidos u organizaciones políticas deberán capturar y registrar la siguiente información, con destino al SNA:

- Nombre y apellidos completos del afiliado.
- Número de identificación.

- Dirección del afiliado, discriminando municipio y departamento.
- Número telefónico de contacto del afiliado.
- Dirección de correo electrónico del afiliado (será obligatoria en el caso de la inscripción online y deberá verificarse su autenticidad).
- Fecha de afiliación.
- Documento soporte de la afiliación.
- Observaciones.

La Autoridad Electoral deberá garantizar que el SNA reporte los casos en que la afiliación no pueda ser registrada. Algunos de éstos supuestos pueden ser:

- a. Doble afiliación.
- b. Por cancelación o irregularidades asociadas con la validez del documento de identidad.
- c. Por limitación de derechos políticos ordenada por el órgano jurisdiccional competente a través de sentencia en firme.

### 5.3 Validez y oponibilidad del acto de afiliación

La validez del acto de afiliación propende por la protección de los principios de autonomía de las organizaciones políticas y libre asociación de los ciudadanos.

En este sentido, el acto de afiliación será **válido** una vez el interesado realice la solicitud

ante la organización política y ésta sea aceptada u autorizada. A partir de este momento, el afiliado podrá gozar de los derechos y deberes establecidos tanto en la ley como en los estatutos.

No obstante, dicho acto sólo será **oponible** ante la autoridad electoral una vez sea registrado en el Sistema Nacional de Afiliados por el partido u organización política o directamente por el interesado. En consecuencia, para efectos de la determinación del número de afiliados de un partido, el único registro válido será el administrado por la autoridad electoral a través del SNA.

Esto implica que tanto para los partidos como para los afiliados será un deber prioritario el registro del acto de afiliación en el Sistema Nacional de Afiliados.

#### 5.3.1 Información del registro de afiliación en el SNA

Cualquier ciudadano podrá solicitar a la autoridad electoral su estado de afiliación y está tendrá que responder de manera expedita, si ha sido registrado como afiliado a un partido político en el Sistema Nacional de Afiliados. La entrega de esta información tiene como fin alertar a los ciudadanos sobre posibles casos de afiliación fraudulenta, permitiendo que el acto pueda ser controvertido.

El ciudadano que considere que fue afiliado y registrado de manera fraudulenta, deberá informar de esta situación a la autoridad electoral aportando las pruebas que considere pertinentes. Esta declaración se entenderá bajo la gravedad de juramento.

La autoridad electoral ordenará al partido anular el registro de afiliación impugnado dentro de un plazo determinado, con independencia de la decisión de fondo resultante de la investigación correspondiente.

#### 5.3.2 Doble afiliación

Teniendo en cuenta que el artículo 107 de la Constitución Política establece que ningún ciudadano puede pertenecer de manera simultánea a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, el Sistema Nacional de Afiliados no permitirá el registro de afiliación a aquellos ciudadanos que se encuentren registrados como miembros de otro partido u organización política. La imposibilidad de registro será puesta en conocimiento tanto del ciudadano interesado como del partido u organización política para que se tramite la respectiva desafiliación. Esta situación tiene la intención de asegurar una mayor responsabilidad en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, así como de facilitar la administración del Sistema Nacional de Afiliados.

### 5.3.3 Desafiliación

La desafiliación a un partido u organización política procede:

- a. Por renuncia expresa, que se deberá realizar a través de los mismos medios y formalidades que se encuentran dispuestas para la solicitud de afiliación. En estos casos la desafiliación se adelantará ante la autoridad electoral sin necesidad de justificación alguna y surtirá efectos solamente a partir de su presentación; es de carácter personal y no se requerirá la aceptación por parte de la agrupación política.

De llegarse a presentar la renuncia directamente ante el partido político, este la remitirá de forma inmediata (dentro del día siguiente a la recepción de la renuncia) a la autoridad electoral para su trámite y se entenderá de esta manera notificado el partido u organización política.

La ley reglamentará posibles sanciones a los partidos u organizaciones políticas que omitan registrar las renuncias o lo hagan de forma extemporánea.

- b. Por expulsión. La ley regulará lo atinente al incumplimiento de deberes, sanciones y garantías procesales mínimas de los afiliados.
- c. Por cancelación o irregularidades asociadas con la validez del documento de identidad.

- d. Por limitación de derechos políticos ordenada por el órgano jurisdiccional competente a través de sentencia en firme.
- e. Por verificación, por parte de la autoridad electoral, de fraude en el proceso de afiliación.
- f. Por verificación de doble afiliación.

La autoridad electoral ordenará a la organización política eliminar el registro en el Sistema Nacional de Afiliados.

Cuando un ciudadano haya presentado la renuncia al partido u organización política, no podrá alegar posteriormente que fue registrado de manera fraudulenta.

### 5.4 Seguridad y administración de los sistemas de información

Teniendo en cuenta el principio de separación y colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, se considera pertinente que se realicen de manera periódica cruces entre bases de datos (por ejemplo, cruces entre el Archivo Nacional de Identificación y el Sistema Nacional de Afiliados).

Específicamente, se debería reportar de manera permanente a la autoridad electoral la información relacionada con la cancelación de cédulas de ciudadanía, así como desde la Rama Judicial, la limitación de derechos políticos mediante



decisión en firme. Recepcionada la información se deberá disponer de una depuración continua del registro que permita, además, una notificación global a los partidos políticos afectados sobre la actualización del sistema nacional de registro de afiliados.

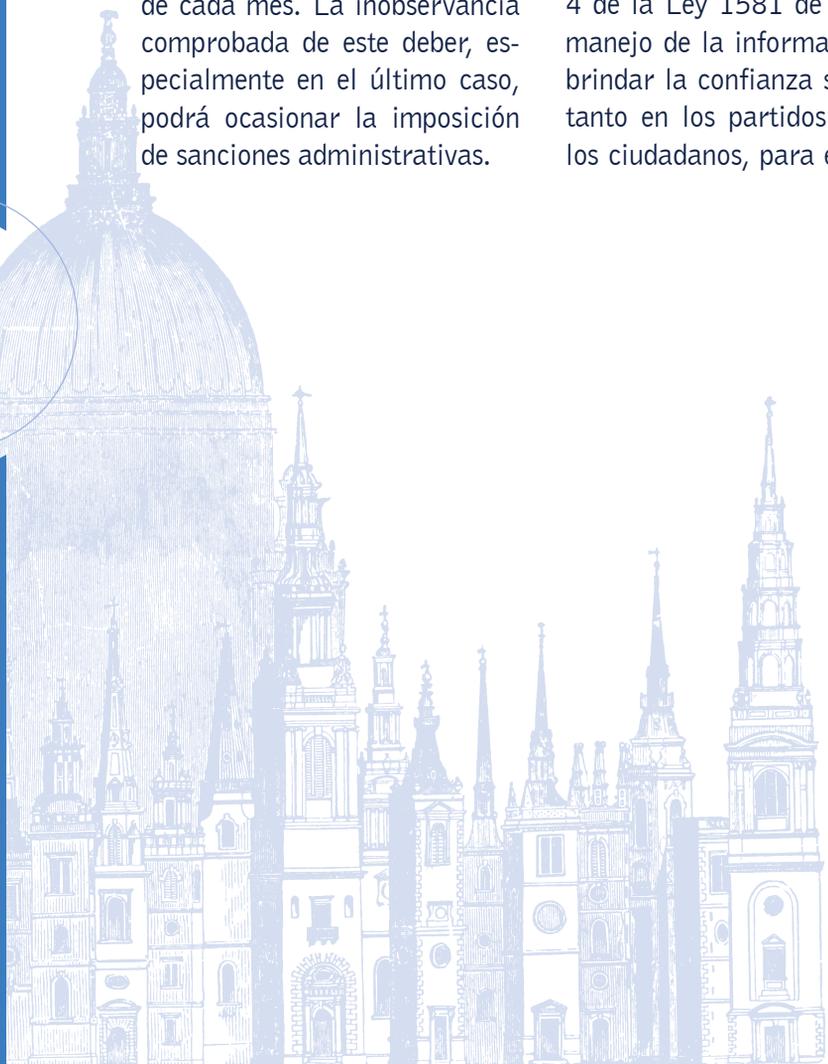
Asimismo, los partidos y organizaciones políticas deberán actualizar a través de la plataforma dispuesta por la autoridad electoral la información sobre el estado de sus afiliados, ya sea reportando correcciones, novedades o retiros producidos por la expulsión de la agrupación política. La actualización deberá realizarse, como mínimo, los primeros siete (7) días de cada mes. La inobservancia comprobada de este deber, especialmente en el último caso, podrá ocasionar la imposición de sanciones administrativas.

El correcto funcionamiento del registro de afiliados requiere que la autoridad electoral lo administre de forma técnica y confiable, para ello, es necesario crear la estructura administrativa interna y las herramientas tecnológicas que lo hagan posible. Es indispensable recordar que como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, la administración de estos datos personales, que realizarían tanto los partidos y movimientos políticos, como la autoridad electoral, que fungen a la vez como fuentes y usuarios, deberá sujetarse a los principios propios del derecho fundamental al hábeas data, que se encuentran plasmados y desarrollados en el artículo 4 de la Ley 1581 de 2012. El manejo de la información debe brindar la confianza suficiente, tanto en los partidos como en los ciudadanos, para evitar que

las bases de datos de afiliados sean utilizadas para otros fines.

La autoridad electoral deberá garantizar que los sistemas que respaldan el Sistema Nacional de Afiliados cumplan con todos los protocolos técnicos de manejo de bases de datos, de forma que se asegure la consistencia e integridad de la información.

Para el caso de los aplicativos de captura de información *online*, los partidos y organizaciones políticas deberán implementar las medidas necesarias para autenticar la identidad de los registrados. Actualmente existen múltiples métodos de autenticación en el marco de la seguridad informática, entre los que se cuentan la clásica comprobación a través de usuarios y contraseñas, la verificación a dos pasos (con notificaciones al correo electrónico o con códigos de verificación), etc.



# 6 Bibliografía

- Alvarado, D., Salazar, L., & Ospina, É. y. (2019). Cuotas de género y Justicia Electoral en Colombia. Bogotá: Editorial Misión de Observación Electoral.
- Archenti, N., & Tula, M. I. (2008). Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género. Buenos Aires: Heliasta.
- Bernal, A. (2017). Mujeres en política: metáforas, estereotipos y órdenes. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- DANE (2018). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá.
- KAS Papers No. 20 «Voto preferente, democracia interna de organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria en un sistema electoral de lista cerrada.» Enero 2015.
- KAS Papers No. 29 «Voto preferente en Colombia y acuerdo de participación política. Reflexiones preliminares.» Enero 2017.
- Llanos, B. (2013). La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Lima, Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2013 - Comisión Interamericana de Mujeres 2013.
- Lozano Suárez, D. (2018). Participación política de las mujeres: ¿cómo juegan los estereotipos de género en la implementación de la Ley de Cuotas en las elecciones al Congreso de la República de Colombia para el período 2014-2018? Estudios Socio-Jurídicos, 20(2), 103-128.
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional (2017). Consideraciones para la garantía de los derechos de las Mujeres y la igualdad de género en las reformas del régimen y la organización electoral en Colombia. Insumos para consideración de la Misión Electoral Especial. Bogotá: ONU Mujeres, PNUD, NIMD.

Ministerio del Interior, Misión de Observación Electoral e Instituto Holandés Para La Democracia Multipartidaria (2019). «Guía para la prevención, atención y seguimiento a la violencia contra las mujeres en política». Recuperado de: <https://moe.org.co/guia-para-la-prevencion-atencion-y-seguimiento-a-la-violencia-contra-las-mujeres-en-politica/>

Misión Electoral Especial (2017). Propuestas Reforma Político Electoral. Bogotá: Editorial Misión de Observación Electoral.

MOE (2019). Informe «Financiación de partidos políticos y la inclusión efectiva de la mujer» realizado por el Observatorio de Asuntos Públicos y Transparencia de la Misión de Observación Electoral. Bogotá.

MOE (2021). «Informe anual del 2020 de violencia contra líderes políticos, sociales y comunitarios. Un 2020 de retos, amenazas y evidencias de vulnerabilidad para nuestros líderes. Un País sin Líderes no es un País». Bogotá. Recuperado de: <https://moe.org.co/un-pais-sin-lideres-no-es-un-pais/>

NIMD (2016). Mujeres y participación política en Colombia - El fenómeno de la Violencia contra las Mujeres en Política. Bogotá D.C.: NIMD, Netherlands institute for Multiparty Democracy.

ONU Mujeres (2015). La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. México: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres.

ONU Mujeres, PNUD, IDEA. (2019). ATENEA: Atenea: Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. Colombia: La hora de la paridad.

Ortega, B. & Camargo, G (2015). Ley de cuotas en Colombia: elecciones al Congreso de la República 2014-2018. Elecciones en Colombia, 2014

Peña, L. & Salazar, L. «Los obstáculos a la participación como riesgos para la representación política de las mujeres: con miras a una democracia local paritaria en el 2019». In G. T. MOE, Mapa y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales - Colombia 2019 (2019): pp. 337-369. Bogotá: Editorial Misión de Observación Electoral.

Registraduría Nacional del Estado Civil (2018). Censo Electoral. Recuperado de <https://wsr.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil (2018). Elecciones 2018 Congreso de la República. Recuperado de <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/>

Registraduría Nacional del Estado Civil (2019). Resultados Autoridades Locales 2019. Recuperado de <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2019/>

Soto, L. (2015). Estereotipos dificultan participación política de las mujeres. 29ª reunión del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra. Ginebra.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BOGOTÁ  
Colombia

# Transformaciones ambientales inaplazables de Colombia en el siglo 21

Carlos Hildebrando Fonseca Zárate



8

**Autor**

Carlos Hildebrando Fonseca Zárate

*Director Corporación SIMBIOSIS ecotecnologías e  
innovación social e institucional para un mejor futuro.*

# Contenido

## 1 Resumen

– 414 –

## 2 Cambio de modelo de desarrollo y buen vivir

– 424 –

## 3 La dinámica colombiana actual

– 435 –

Cambiar el «modelo» neoliberal de crecimiento sin límites por uno de sustentabilidad compleja

– 445 –

Rediseñar instrumentos de valoración social, económica y ambiental

– 451 –

Rediseñar la institucionalidad ambiental y la gobernanza socio-ecológica

– 457 –

Educación Integral, Situada y Contextualizada

– 459 –

Potenciar el conocimiento como el instrumento más eficaz del desarrollo y el buen vivir

– 462 –

Paz Rural Digna, Ordenamiento Territorial y Seguridad Alimentaria

– 468 –

Rediseñar las ciudades con compacidad, competitividad y solidaridad

– 473 –

Energía y minería tecnologías sustentables y mejor ordenamiento territorial

– 475 –

Industria más innovadora y sustentable

– 477 –

Empleo verde y negocios verdes para los jóvenes y mujeres

– 479 –

Bibliografía

– 482 –

Es importante aclarar que No hay «un ambientalismo» sino varios. Desde escuelas radicales que plantean el “decrecimiento” y un cambio radical de modelo de desarrollo en favor del resurgimiento de los ecosistemas, hasta escuelas de simple mitigación de los efectos del desarrollo actual. Este documento refleja un sesgo hacia los primeros, especialmente en la medida en la cual los científicos expertos están señalando que ya hay certidumbre sobre los efectos y consecuencias del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación ambiental.

# 1 Resumen

**E**ste documento plantea 10 propuestas de transformación ambiental para Colombia en el contexto internacional del siglo 21, que es del «antropoceno» planetario, en el que la «globalización» del capitalismo financiero a ultranza, asociado al desplazamiento del eje económico del planeta hacia el Asia, presenta la coincidencia de procesos de convergencia y de divergencia económica entre países y entre sus estratos socioeconómicos<sup>1</sup>, como lo documenta Milanovic (2016). Todo ello en coincidencia con el más extraordinario avance científico y tecnológico, el aterrador cambio climático, la pérdida

acelerada de la biodiversidad, la contaminación ambiental crítica, que configuran un riesgo verdadero para la civilización humana, como ratifica el avance del sexto informe completo del IPCC<sup>2</sup>.

Es evidente la urgencia de cambios profundos en el sistema económico y político mundial para garantizar la permanencia humana en el planeta en el siglo 21, pues la teoría neoclásica tiene profundos defectos conceptuales y su práctica, muy diferente a lo estipulado en la teoría, ha resultado en la crisis socio-ecológica actual, en el deterioro de la democracia, en el aumento radical de la desigualdad entre los más ricos y el resto de la sociedad y en el daño al planeta en sumo grado. Los postulados teóricos de la sociedad

1. La división internacional del trabajo y las diferencias de decisiones estratégicas de los países, resultó en que, el 70% de la población mundial experimentó incrementos de ingreso (convergencia), mientras que el 29% decrecimientos o estabilidad y el 1% más rico o superrico un incremento abrumador de su riqueza (divergencia).

2. El 6° Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, IPCC, está en proceso de entrega, pues consta de cuatro partes; la primera fue emitida a principios de agosto 2021

de mercado, que son la competencia perfecta, la información plena, la racionalidad total del consumidor, los rendimientos decrecientes y la innovación gradual son pilares de la teoría neoclásica y deben resultar en la convergencia económica de los países y estratos pobres con los ricos, han sido invalidadas por grandes académicos de la misma corriente neoclásica<sup>3</sup>, pues la realidad muestra la tendencia a oligopolios o monopolios; información asimétrica; racionalidad parcial del consumidor; rendimientos crecientes e innovación disruptiva, todo lo cual resulta en la divergencia tanto de estratos sociales, entre los más ricos y el resto de la población, cómo entre países, en especial, lo que no apostaron por educación, ciencia, tecnología e innovación. Las economías con «capitalismo de Estado» como la China también enfrentan retos interinos grandes, pues dependen del consumo mundial y aumenta dentro de ellos la desigualdad y la contaminación, pero es necesario reconocer los esfuerzos para desacoplar el crecimiento económico especialmente de la contaminación, como lo muestran estadísticas recientes<sup>4</sup>; el socialismo convencional del si-

3. Stiglitz, Romer, Krugman, Kanhe-man, Ostrom entre otros.

4. El mismo libro de Bill Gates «como evitar el desastre climático» documenta en gráficas la tendencia de estabilización de las emisiones de toneladas de CO2 equivalente por habitante de la China, que desde el 2015 aparecen en el orden de 9 tons/persona, mientras que los Estados Unidos exhibe un valor de alrededor de 14, decreciendo.

glo 20 tampoco demostró ser la solución<sup>5</sup>; ahora Piketty (2021) plantea un «socialismo diferente», que respeta principios de la democracia y del mercado pero ataca la gran diferencia de riqueza mediante impuestos muy progresivos, para reemplazar el capitalismo a ultranza, que ha generado en los últimos cuarenta años tantos efectos negativos.

El COVID-19 significa una gran advertencia sobre las sinergias negativas de las dinámicas ambientales y económicas actuales, que pueden resultar en una enorme inseguridad alimentaria, desbalances económicos cada vez más severos y migraciones ambientales graves, por los fenómenos climáticos. Aún, reconociendo los aspectos positivos de la misma globalización, el balance es crítico, como lo revelan los informes recientes de IPCC e IPBES, de julio y agosto 2021. Las protestas y paros, principalmente de los jóvenes en muchos países, son una alarma fundamental para tomar decisiones de cambio profundas. Por ello, necesitamos usar nuevos horizontes de análisis y comprensión, como los que brinda la Economía Ecológica<sup>6</sup>, desde los tiempos de Georges-

5. Casos como el de Cuba, Nicaragua y Venezuela con sus resultados políticos y económicos deben analizarse teniendo en cuenta la particularidad de cada uno de ellos.

6. La economía ecológica ha crecido mucho desde la creación del Journal of Ecological Economics; Autores como Joan Martínez Alier, José Manuel Naredo y Robert Constanza han aportado muy valiosas contribuciones en este campo.

cou Rogen, sobre la relación entre el crecimiento económico y la termodinámica, específicamente la entropía asociada a cualquier actividad humana cuya sumatoria resulta en el calentamiento global actual. Se requieren modelos de desarrollo diferentes a los del crecimiento sin límites actuales que ha imperado en los dos últimos siglos; en el siglo 21, posiblemente la invención más importante de la humanidad sea la de nuevos modelos sinérgicos y simbióticos de desarrollo territorial verdaderamente sustentable en lo ético y en lo vital.

Siete mujeres, consideradas grandes pensadoras actuales ayudan a apreciar mejor el panorama del siglo 21: Victoria Spaizer y su equipo, advierten que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, de Naciones Unidas, pueden ser un oximorón si no hay cambios fundamentales en el «modelo» actual de desarrollo; Kate Raiworth, con su metáfora de «la economía Donut (rosquilla) plantea la urgencia de reemplazar la absurda creencia del crecimiento ilimitado en un planeta limitado, por una conducta socioecológica que acepte y coexista con los diferentes ecosistemas que soportan las actividades humanas; Elinor Ostrom, la amorosa científica política que recibió el premio nobel de economía por primera vez para las mujeres, abre la perspectiva sobre la superioridad de la gobernanza de los acuerdos comunitarios, colectivos, sobre la propiedad

privada como instrumento eficaz para el cuidado de los bienes comunes. Mariane Mazzucato precisa la importancia del papel del Estado en el siglo 21, no sólo para corregir las fallas protuberantes del mercado, sino también para proveer bienes colectivos, especialmente de conocimiento, educación, salud, justicia, y para guiar la sociedad con solidaridad, empatía y sabiduría hacia futuros mejores. En este momento sus planteamientos acerca del papel del Estado es fundamental para enfrentar este reto de carácter civilizatorio. La filósofa Adela Cortina señala la urgencia de incorporar profundamente la ética y la estética de la vida en las decisiones actuales. Desde el mismo corazón de la biología, Lynn Margulis reta la teoría de evolución darwiniana, basada en la competencia y selección de especies, y plantea que la simbiosis (simbiogénesis o endosimbiosis) y la cooperación profunda son realmente los motores fundamentales de la evolución de la vida. No podríamos ignorar a Greta Thunberg, adolescente extraordinaria, ferviente combatiente de un mundo mejor para los jóvenes, quien señala desde «los viernes por el futuro», las falencias graves de las generaciones pasadas y presentes en el manejo del planeta y propone un mejor futuro.

Con ese marco de referencia, se aborda la situación ambiental de Colombia, país continental con la mayor concentración de biodiversidad por kilómetro

cuadrado, –lo cual no es equivalente a tener gran abundancia o «exceso» de especímenes de cada especie–; por el contrario, indica la gran complejidad geográfica (socio-ecológica) del país, por la presencia de muchos actores con intereses diferentes, legales e ilegales, -sobre los múltiples territorios, diferentes unos de otros-, que han logrado cooptar los tres poderes y que tienen muy deficiente o nulo compromiso y conocimiento sobre la naturaleza y sus múltiples «servicios ecosistémicos»; Colombia presenta un gran conflicto de usos del suelo, por la preponderancia de la ganadería extensiva, resultado del despojo de las tierras indígenas desde la colonia y especialmente de la guerra fratricida de más de 60 años que no quiere terminar.

Recientemente la deforestación está atacando inmisericordemente la amazonia acercándose a Chiribiquete, un enorme tesoro natural y cultural de la humanidad; el conflicto violento interno, ligado a una de las peores inequidades de la propiedad del suelo rural del mundo, se resuelve demasiado lentamente, por el atraso del catastro multipropósito, la inseguridad de la propiedad rural y las acciones de fuerzas de los narcocultivadores y mineros ilegales de oro, nacionales y extranjeros- paramilitares, el ELN y reductos violentos de las FARC. La inequidad urbana se manifiesta no sólo en la precariedad de la vivienda pobre, con miseria en un porcentaje alto, sino

también en la ubicación de los más necesitados precisamente en las áreas de mayor riesgo de inundación, deslizamiento, avalanchas y sismicidad. La exposición a sustancias tóxicas y otras situaciones de riesgo es otra de las manifestaciones de la inequidad.

Todo lo anterior sumado a la muy deficiente inversión e institucionalidad para el conocimiento y para la gestión ambiental en Colombia en un contexto internacional complejo, incierto, veloz y ansioso del siglo 21, configuran y reclaman, diez acciones ambientales que deben abordarse de la manera más inmediata posible, con el fin de corregir el rumbo en Colombia, desde la más profunda, hasta las más obvias, a saber:

1. **El cambio de «modelo de desarrollo»,** de un mal desarrollo o crecimiento desbalanceado, hacia un buen desarrollo o «balance sinérgico de riquezas», en el cual se busca un equilibrio muy diferente al de la teoría neoclásica de crecimiento y acumulación privada ilimitada de unos pocos; se trata de encontrar un nuevo «equilibrio» socio-ecológico que logre proveer una vida humana digna a todos, dentro de los límites y posibilidades de funcionamiento de los ecosistemas, permitiendo su reproducción natural. Es imperativo reconocer que todos los sistemas socioeconómicos del planeta producen entro-

pía en su funcionamiento y se enfrentan a un planeta limitado por la capacidad de los ecosistemas de sostener dicha actividad y entropía (Georgescu-Roegen, 1971) y en el caso colombiano, lograr la paz es una tarea adicional que no hemos cumplido sino muy parcialmente; se trata de dejar el antropocentrismo inequitativo individualista, acumulador y derrochador y avanzar hacia un ecocentrismo más solidario socialmente y medido en el uso de la naturaleza<sup>7</sup>. Según los autores de «la tragedia ambiental de América Latina y el Caribe», es necesario considerar además de las fallas de mercado (precios), las fallas de política (subsídios e impuestos) y las fallas institucionales (propiedad y acceso). (Gligo & al., 2019). Agregaríamos a esta visión económica, que es necesario incluir la concepción del «buen vivir» como una dimensión adicional de la trascendencia de pertenecer a la sociedad y al planeta. Cada persona debe evaluar su nivel de bienestar, de «buen vivir» y de trascendencia, de dar y compartir con los otros que sería su ideal, para ejercerlo y ampliarlo si es del caso.<sup>8</sup>

7. «Esto no da para más», Fundación Friedrich Ebert, México, 2020, varios autores.

8. Un buen ejemplo de la dimensión de trascender es el de la fundación Bill y Melinda Gates, de la cual es a su vez su presidente otro multimillonario, Warren Buffet. Todos ellos han asignado más

En esa misma línea, coincidimos con Garay (2020) acerca de los «(c) ambios necesarios para transitar de un modelo Mercado-céntrico hacia un Estado comunal privado-céntrico marcadamente diferencia(l)do de un modelo Estado-céntrico a la usanza tradicional», que sea «intensivo en valor agregado doméstico, incluyente socialmente y sustentable socio-ecológicamente». El papel del Estado en esta visión, en una versión más «flexible» que la del socialismo convencional.<sup>9</sup>

Dentro de los elementos que debemos modificar para reflejar realmente el modelo de evolución están los siguientes:

**Cambio de La ecuación de Productividad Total de los Factores** que pasaría de ser:

$$Y = AK^a L^b \text{ a ser}$$

$$Y = K^a L^b N^{(1-w)}, \text{ donde } w \text{ es la degradación de la naturaleza.}$$

del 75% de sus fortunas a actividades sin ánimo de lucro en las áreas de salud, desarrollo y educación principalmente, a nivel mundial. En dimensión mucho más modesta, y bastante publicitada, los más ricos del país, también invierten en proyectos de salud, cultura y educación. Cada uno en nuestra dimensión, podemos y debemos trascender. Si cada ciudadano con algún nivel de solvencia asume el apoyo a una familia pobre, sin consideraciones adicionales a servir, podríamos elevar la calidad y dignidad de la vida de muchas personas.

9. El caso de China requiere de mucho estudio, dada su complejidad, en la cual hay varias formas de presencia y propiedad estatal, desde la propiedad absoluta hasta la existencia de compañías privadas y por acciones

En la medida en que deterioramos los ecosistemas, todo el conjunto planetario pierde capacidad de producir bienes y servicios ecosistémicos y ambientales. El aporte permanente de la naturaleza al bienestar de la humanidad, es según Costanza y su equipo (2014), de prácticamente el doble del PIB sumado de todos los países.

## 2. Rediseño de herramientas e indicadores del Desarrollo y el «Buen Vivir»

Con base en la reconceptualización arriba planteada, es necesario construir o modificar herramientas e indicadores que nos permitan evaluar si avanzamos en la dirección correcta. Es necesaria la construcción sólida de métodos de valoración integral, que combinen las aproximaciones cuantitativa y no cuantitativa, y justipreciación<sup>10</sup> de los distintos valores para la sociedad de los diferentes aspectos analizados<sup>11</sup>, que permitan tomar decisiones con todos los aspectos considerados de manera integral y no separada como se hace hoy<sup>12</sup>;

10. El termino no es de «precio» sino de apreciación.

11. Los análisis multiobjetivo, multipropósito y métodos como «SIMCORET-SA», Síntesis de Mínimo Costo y Riesgo Económico, tecnológico, social y ambiental, son ejercicios y esfuerzos en ese sentido; Fonseca desarrolla este tema en (Fonseca, Fonseca, Velasco, & Fonseca, 2016)

12. Hoy se plantea el estudio de impacto ambiental de forma separada del estudio de factibilidad económica y financiera del proyecto, sin incluir en el segundo las externalidades.

Un problema crítico actual es que todo lo relacionado con el «desarrollo» se interpreta sólo en lenguaje económico privado, financiero y de precios. Precisamente porque el problema es esta interpretación tan sesgada y equivocada de la economía necesitamos modificar la forma en que se evalúa el desarrollo; queremos el **rediseño urgente de las herramientas de los economistas**, tales como las cuentas nacionales, la medición del Desarrollo, la evaluación de beneficio-costo de los proyectos y el IPM, índice de pobreza multidimensional, de tal manera que incidan realmente en la distribución de las asignaciones económicas del PGN, Presupuesto General de la Nación, para incorporar gran cantidad de conceptos que el VET, Valor económico Total, que no se incluyen hoy, como el valor de uso, de opción y de existencia, así como la correcta inclusión de las «externalidades», para reflejar en la medida de lo posible todos los aspectos y fenómenos en su «traducción» económica<sup>13,14</sup> en los siguientes aspectos:

13. El «Valor Económico Total» es una interpretación desde la economía neoclásica, de valores no monetarios tales como el valor de opción, consistente en postergar el uso de algún bien para permitir un uso posterior; el valor de existencia, es aquel que se la asigna a algo, como un ecosistema o una especie viva, que permite que exista por el solo hecho de existir. Los valores por fuera del mercado, las funciones y servicios ecosistémicos y los beneficios del «no uso», también se consideran.

14. Es necesario asignarles valor económico a los bienes, servicios, daños que lo requieran y se puedan, con el ánimo de hacer ejercicios económicos más objeti-

vos, bajo el claro entendimiento de sus limitaciones conceptuales y prácticas, que de todos modos resulta en una aproximación más real, que la de asignarles tácitamente valor de cero, como ocurre actualmente

15. «Lineamientos y Criterios de Diseño y Evaluación de Políticas y Estrategias de Ciencia, Tecnología e Innovación Regionalmente Diferenciadas para el Desarrollo Territorial Sustentable de Colombia». Tesis de Doctorado en Geografía, UPTC-IGAC, 2019.

- En esa dirección, Fonseca<sup>15</sup> desarrolla el IDTS, índice de Desarrollo Territorial Sustentable, para Colombia, como instrumento innovador y alternativo de análisis, para establecer si el «crecimiento» actual de Colombia es verdadero desarrollo y si es sustentable o no. El modelo IDTS considera cinco riquezas que actúan sinérgicamente en cada territorio municipal y departamental de Colombia: la riqueza humana, la intelectual, la privada, la pública e institucional y la natural/ambiental. Los resultados del índice IDTS para Colombia, señalan que estamos «creciendo» a costa de destruir la riqueza natural y ambiental, que se enfrenta principalmente con la riqueza intelectual a nivel municipal y con la riqueza pública e institucional a nivel departamental.
- Otras aproximaciones como el IPG, Índice de Progreso Genuino, que incorpora la evolución

de la naturaleza y factores económicos que no registra el mercado (por ejemplo: valor de trabajo doméstico y voluntario), desarrollado en varios estados de los EUA y algunos países, son muy valiosas para reflejar todos los aspectos de creación o destrucción de valor, en este caso cuantificados económicamente.

**Un problema crítico actual es que todo lo relacionado con el «desarrollo» se interpreta sólo en lenguaje económico privado, financiero y de precios.**

- Es necesario rediseñar el IPM, Índice de Pobreza Multidimensional, para interpretar mejor la pandemia y sus consecuencias posteriores; Cinco variables fundamentales deben ser incluidas: Nutrición, Equidad de Género, Riesgo<sup>16</sup>, Acceso a Energía y Acceso a Internet. Estas cinco variables cambian los resultados de la IPM tanto a nivel urbano como a nivel rural de manera significativa, son casi obvias y resultan en cifras muy diferentes a las actualmente usadas.

16. Riesgo de inundación, deslizamiento y avalancha por lo menos.

- Consecuente con lo anterior, es necesario modificar significativamente la proporción del presupuesto general de la nación asignada a cada «sector» o tema, de acuerdo a esta reconceptualización: mientras que los rubros de deuda pública y de defensa y seguridad están en 24% y 12% respectivamente, los rubros de justicia, deporte, cultura, ambiente y ciencia/tecnología e Innovación están en 1,0; 0,2; 0,1; 0,2 y 0,09 respectivamente!!! Es absolutamente urgente cambiar estas proporciones.
- En esa misma lógica, es necesario potenciar los impuestos e incentivos ambientales, para corregir las fallas del mercado; la reforma del impuesto al carbono propuesta por Fonseca<sup>17</sup> con un «doble uso»<sup>18</sup> de los recursos captados y la

17. Repotenciación del Impuesto al Carbono en Colombia: jugada a tres bandas. 2020 Revista SUR.

18. El «doble uso» consiste en que una vez captados los recursos se usan en primera instancia en la financiación, con préstamos blandos, de la conversión o reemplazo de sistemas contaminantes con base en combustibles fósiles, por sistemas que no emiten gases de efecto invernadero; ya sea en fábricas, automotores, etc.; la recuperación de la cartera permite una segunda instancia de uso para el sector rural, reemplazando ganadería extensiva por sistemas silvopastoriles, reforestación, regeneración de ecosistemas naturales y cultivos orgánicos y agroecología.

eliminación del artificio de la «no Causación» en el caso de Colombia es una de las acciones inmediatas propuestas por sus serios defectos de concepción y operación.

- Finalmente, es absolutamente necesario incorporar de mejor manera, explícita y articulada, la proporción de la economía colombiana que es abiertamente ilegal, ilícita y criminal, pues tiene una enorme incidencia sobre el resto de la economía, la sociedad y la ética de operación de la sociedad<sup>19</sup>.

### **3. La Riqueza Pública e Institucional, conformada por la ley y las prácticas sociales, requiere a su vez urgentemente cuatro acciones:**

- La ratificación del acuerdo de Escazú y la protección real de los líderes ambientales y sociales. Colombia vive nuevamente el asesinato selectivo y permanente de líderes sociales y ambientales. la consolidación de la consulta previa ciudadana y la información oportuna, transparente y completa sobre todos los aspectos ambientales y sociales de los proyectos, así como

19. Diversos estudios estiman entre 2 a 7 % del PIB e incluso algunos más.

la justicia ambiental no deben aplazarse.<sup>20</sup>

- La reestructuración profunda del Sistema Nacional Ambiental con prioridad en las CARs, garantizando tanto la gobernanza transparente y balanceada, como la función fundamental de investigar, promover y masificar las tecnologías ambientalmente más correctas y las formas de uso del suelo más sustentables para el territorio que no ha sido dedicado a la protección<sup>21</sup>;
- La toma de decisiones ambientales a nivel sectorial e intersectorial requiere también rediseños profundos de la secuencia y jerarquía de la interacción entre los diferentes sectores públicos, sobre políticas, programas y proyectos, pues en buena parte los problemas ambientales se presentan por la tardía participación de las autoridades ambientales y por la falta de coordinación en la secuencia de decisión y

20. El gobierno envió de nuevo el proyecto de ley, sin mensaje de urgencia, al congreso.

21. El proyecto de ley en curso en el congreso atiende solamente algunos aspectos de no reelección de directores y de representantes de la sociedad civil, incluyendo representantes étnicos y científicos, pero deja por fuera cambios más profundos para atender la ineffectividad actual de muchas corporaciones

gestión de las políticas, proyectos y procesos.

El rediseño compartido de la participación de la sociedad civil en las corporaciones e instancias ambientales para corregir las irregularidades de su representación.<sup>22</sup>

Adicionalmente, Piketty plantea urgentemente, mas allá de la progresividad del impuesto sobre rentas y sucesiones, la necesidad de una renta básica integrada a una profunda política y la ampliación y profundización de la propiedad social de las empresas relacionada con la cogestión nórdica o alemana, además de la necesidad de un impuesto anual y altamente progresivo «sobre la propiedad, para permitir financiar la dotación de capital para cada joven adulto y desplegar una forma de propiedad temporal y de circulación permanente de los patrimonios». (Piketty, 2021); En el caso colombiano, de gran inequidad económica y de la propiedad y severas limitaciones de la economía, se requieren todos los anteriores. (Garay & Espitia, 2019) (Garay L. J., 2020)

22. Se han presentado varios episodios de corrupción y trampa de los representantes de la sociedad civil.

**4. Es fundamental repotenciar la Educación,** cambiando la actual aproximación de lo ambiental como una materia más en los programas académicos, **por una concepción de educación realmente situada y contextualizada,** con capacidad de lectura, de comprensión crítica de la realidad compleja, incierta, veloz del siglo 21 e incremento de STEAM, formación en ciencia, tecnología, ingeniería, arte y matemáticas, así como también de las demás inteligencias de manera armónica<sup>23</sup>, de tal manera que el propio territorio sea la escuela y plataforma de lanzamiento de los jóvenes, de sus vidas, gracias al conocimiento del mismo y al establecimiento de «redes de investigadores jóvenes» de la realidad local, regional, nacional y mundial que estudian y proponen salidas y alternativas. La equidad de género, la pertenencia territorial, la empatía por la gente y el planeta y la lectura y comprensión crítica del mundo del siglo 21 se convierten en fundamentales, para trascender la simple entrega de «tabletas» y computadores, pues el problema no es solamente de conectividad como de conexión de la educación con el mundo del siglo 21<sup>24</sup>.

23. Las de Gardner.

24. Recientemente, el autor participó en la preparación de dos proyectos de investigación e innovación para fortalecer el sistema educativo y la participación ciudadana en la gestión ambiental. Los

**5.** En asociación profunda con el anterior reto, es imperativo **potenciar decididamente la investigación, la innovación y el dialogo de saberes** entre los modos científico-académicos, los empresariales-industriales y los ancestrales-campesinos-ciudadanos, asumiendo realmente la construcción de un «conocimiento propio», que aborde nuestras características específicas y logre la regeneración y uso sustentable de los ecosistemas megadiversos y la complejidad sociocultural; la IAP, Investigación-Acción Participativa debe rescatarse pues se trata de «reconstruir» la capacidad de muchos ecosistemas degradados de proveer servicios ecosistémicos y de reconocer la profunda relación sociedad-naturaleza, para corregir los conflictos severos del uso del suelo y garantizar la seguridad alimentaria con alternativas novedosas y sustentables.

El conocimiento debe ser el instrumento fundamental de liberación de los «países de

proyectos contienen módulos de investigación acción participativa (a lo Fals Borda), sobre biodiversidad local propia, conflictos de usos del suelo, calidad de las fuentes y cursos de agua con bioindicadores ( como enseñó la profesora María del Carmen Zúñiga a los niños en el valle del Cauca), cambio climático con ayuda de estaciones meteorológicas pedagógicas y la práctica de denunciar y solicitar acción de las autoridades acerca de contravenciones ambientales y ecológicas; todo ello asistido por APPs codiseñadas con los niños y jóvenes.

### **mediano ingreso sin capacidad de innovación»,**

que está resultando en un retroceso social grave. La CTeI debe profundizar la relación con cada uno de los sectores y territorios para lograr impactar los modos de producción y consumo. La misión de Sabios 2019-2020 acertó en varios temas, uno de ellos la «bioeconomía»<sup>25</sup>. La «Expedición del Territorio» que profundice Colombia Bio, en todos los departamentos<sup>26</sup> para una lectura más profunda e integral con los pobladores, está pendiente, para entender mejor lo que queremos ser y lo que no queremos ser.

**6. Rediseñar la dimensión rural** para hacer la vida en el campo más digna, productiva, sustentable y resiliente, maximizando la asociatividad productiva y de consumo de alimentos sanos, seguros e inocuos y minimizando el conflicto de usos del suelo con las siguientes acciones:

- Asumir con mucha energía la transformación de la ganadería extensiva en laderas, ciénagas desecadas o tierras aptas para la agricultura o la protección, por **sistemas agro-silvopastoriles**; todo ello

25. Aunque con criterio un poco mercantilista y utilitarista, pues no se valora suficientemente el aporte de los ecosistemas al sistema social y económico  
26. El ejercicio más completo se hizo en Boyacá; otros tres departamentos lo han adelantado de manera parcial.

requiere la aceleración del catastro multipropósito, el cumplimiento del acuerdo de paz y el uso del impuesto a las tierras ociosas, pues los usos equivocados actuales y el acaparamiento egoísta obligan actualmente a ampliar la frontera agropecuaria.

- Una tarea rural fundamental y crítica es la de **avanzar hacia la minimización y reemplazo de los agroquímicos**, que están atentando gravemente contra la biodiversidad y la salud humana; nos hemos centrado en la lucha contra el glifosato como instrumento de erradicación de los cultivos de uso ilícito pero hemos descuidado algo mucho más grave: la intoxicación de los colombianos por el exceso de aspersión de químicos tóxicos hasta el punto de atentar incluso las especies benéficas de los cultivos. El control biológico y la agroecología deben ser promovidos intensamente por el Estado, pues además de la alimentación sana para todos los ciudadanos colombianos, el mundo reclama cada vez más esa condición de los alimentos.
- La seguridad y salud alimentaria debe ser un pilar fundamental de la nueva concepción del desarrollo

en respuesta a la crisis socio-ecológica actual; la alimentación sana y suficiente es la mejor medicina preventiva. A mediano plazo, el reemplazo de la dieta alimentaria por opciones vegetales y sintéticas de la carne, será cada vez más crítica. Los monocultivos masivos con control de químicos tóxicos deben reemplazarse por policultivos con control biológico repartidos en más sitios con menor tamaño, que permitan corredores biológicos y «manchas» suficientes de vegetación natural, para que la flora y la fauna «transiten» permanentemente.

- Finalmente, y de manera fundamental, necesitamos identificar e implementar soluciones disruptivas ante la economía criminal e ilegal de los cultivos ilícitos, la apertura de la frontera pecuaria y uso equivocado de los ecosistemas; que convenzan a los campesinos que están en la «primera línea» de la reforestación. Así por ejemplo, proyectos de alianza entre agroindustriales y los campesinos en la altillanura pueden ser válidos si la asignan propiedad de la tierra a los más pobres y alquiler a los más poderosos, bajo la condición de integrarse

y compartir las ganancias, los dividendos e incluso la propiedad de las empresas agropecuarias.

**7. Rediseñar las ciudades con compacidad, solidaridad, empatía, productividad, conocimiento, Tics e innovación y «economía circular»**, para la inclusión social y generación de empleo; los paros recientes manifestaron una violencia urbana desbordada de parte de la fuerza pública y de grupos. Las ciudades deben ser el principal instrumento de oportunidad para todos y de generación de alto valor agregado como base en un ascenso solidario de los más pobres y de todos. Las nuevas tecnologías de información, computación y energía abren la puerta al rediseño urbano y a la recomposición de poder en muchos sectores como el energético y debemos aprovecharlas para acercar las oportunidades y posibilidades de la gente<sup>27</sup>. Los conceptos de «ciudades dentro de las ciudades» y de «ciudades fuera de las ciudades» deben explorarse a la mayor celeridad, para proveer trabajo, ingreso de manera diferente, para lograr densificación digna sin gentrificación. Las alianzas

27. Por ejemplo, la instalación de energía solar en cada vivienda o edificación, permitiría no solo reducir la cuenta mensual sino también recomponer la correlación de poder de las grandes compañías generadoras o prestadoras del servicio e incluso «tanquear» vehículos eléctricos en la noche en las residencias. Etc.

público-privadas pueden jugar un papel importante en la medida en la cual no constituyan un favorecimiento sesgado a los más ricos. Nuevos materiales, ecurbanismo, edificaciones «ecológicas» y la relocalización de los lugares de residencia de las familias y personas para acercarlos a sus trabajos minimizaría las necesidades de transporte motorizado, el cual también promete optimizarse con las TICs en la medida en la cual los vehículos autónomos y la movilidad pública crezcan<sup>28</sup>.

**8. En cuanto a la Energía y la Minería, proponemos la aceleración sustantiva de las perspectivas que ofrecen de manera real las energías renovables y el hidrógeno verde** y esquemas como la generación distribuida, las redes inteligentes y nuevas fuentes energéticas, en el marco de una velocidad enorme de innovación mundial que debe permitirnos avisorar cambios más radicales<sup>29</sup> sin desconocer que necesitamos garantizar un

28. Jeremy Rifkin, el futurólogo, estima que el 50% del suelo de las ciudades es vías, parqueaderos y estaciones de servicio, que podrían disminuir al contar con vehículos autónomos que no necesitan parquearse en espera de sus dueños, por que serían colectivos, llamados cuando se requieren.

29. La Ley de Transición Energética, recientemente aprobada incluye el «hidrógeno Azul» producido a partir de petróleo y gas con altas emisiones de CO<sub>2</sub>; es posible que hayan primado intereses muy fuertes de compañías en estas ramas.

tránsito sin traumatismos<sup>30</sup> y orientados a que cada ciudadano pueda ser un «prosumidor» energético<sup>31</sup>. En ese marco, proponemos la **suspensión del Fracking en el petróleo y la moratoria de todos los procesos de mega-minería de oro y otros (cobre por ejemplo) en las zonas andinas críticas** para revisar su autorización frente a los conflictos de su ubicación y dimensión. Primero el agua, que es el futuro de la alimentación. La experiencia de Costa Rica al preferir, con estudios de mucha sustentación, el ecoturismo a la minería, es un antecedente pertinente.

**9. En lo industrial y comercial,** las recomendaciones de la «misión de sabios» de integración real de la CTi, ciencia, tecnología e innovación a los procesos productivos, para elevar la productividad y competitividad con áreas nuevas como bio-economía,

30. En Colombia, es necesario tener en cuenta la estabilidad y confiabilidad del sistema interconectado, que funciona bajo la «marginalidad» de la disponibilidad y los cargos por confiabilidad que brindan las térmicas a carbón y gas. Sólo cuando se tengan sustitutos reales de generación de potencia firme que reemplacen estas, se podría decir que el sistema puede migrar totalmente.

31. La existencia de vientos de más de 13 metros por segundo en la zona marina de los departamentos del Magdalena y Atlántico, que superan los terrestres de 9 m/s en la Guajira, indica la posibilidad de instalar energía eólica importante para generar también hidrógeno verde que se inyectaría en el gasoducto existente que viene de Shushupa-Ballenas en la guajira hasta barranquilla y Cartagena.

economía circular, inteligencia artificial para incorporar más conocimiento y riqueza intelectual y menos recursos materiales, debe complementarse con el diálogo de saberes para garantizar que la regeneración y uso cuidadoso de los ecosistemas, especies y células agrega valor sustantivo. Todo ello de la mano de salarios dignos de acuerdo a la productividad, y bienes y productos que no dañen la salud humana, el ambiente y los ecosistemas; para ello la información, formación y educación deben lograr cambiar los patrones de consumo y desperdicio. La Economía Circular, asociada al ahorro y uso eficiente de agua, energía y materiales de construcción, dentro de lo cual el reaprovechamiento de escombros y otros materiales debe resultar en menos minería intrusiva y más eficiencia productiva; es necesario reevaluar el Conpes de Crecimiento Verde y construir metas más ambiciosas y visionarias<sup>32</sup>. El turismo respetuoso en todas sus modalidades es una opción muy importante, pues Colombia tiene condiciones muy privilegiadas.

32. Por ejemplo, dicho Conpes propone «duplicar» el reciclaje para el año 2030, meta que suena aparentemente ambiciosa, pero que al ver los valores existentes de 9,3% de reciclaje en 2018, que aumentaría a 18,6%, resulta a todas luces «enano» frente a la meta de California en los USA, de llegar al 100% antes de dicho año.

**Somos un país de alta complejidad y debemos construir respuestas más complejas para aprovecharlo sustentable y equitativamente, dentro de la consolidación de una verdadera democracia participativa, una economía productiva y eficiente y una sociedad pacífica y solidaria.**

**10 La economía del Cuidado, tanto de los humanos como del planeta, abre la gran posibilidad de creación masiva y urgente de «empleo y negocios verdes» para los jóvenes y las mujeres,** usando entre otras fuentes los impuestos verdes (específicamente el impuesto al carbono rediseñado) como una de las fuentes económicas para ello, para lograr el reemplazo de tecnologías y prácticas dañinas y cambios de uso del suelo por agroecología, sistemas agrosilvopastoriles y alimentación sana y segura, así como reciclaje y reutilización de materiales, ahorro y uso eficiente de agua, materiales y energía. El cuidado de los ancianos, de los niños, abre igualmente un campo de oportunidad inmenso para mejorar la dignidad de la vida familiar y social, incluyendo la alimentación sana y segura, pues

actualmente la población colombiana ingiere gran cantidad de químicos peligrosos.<sup>33</sup>

Somos un país de alta complejidad y debemos construir respuestas más complejas para aprovecharlo sustentable y equitativamente, dentro de la consolidación de una verdadera democracia participativa, una economía productiva y eficiente y una sociedad pacífica y solidaria. Transformar la realidad actual equivocada, abrirá la esperanza de un mejor futuro, de una segunda oportunidad en la tierra, en el siglo 21.



33. La Universidad nacional alertó sobre los contenidos de agroquímicos peligrosos, especialmente pesticidas, en tomate y fresas por ejemplo.

# 2

## Cambio de modelo de desarrollo y buen vivir

### 2.1. El modelo económico predominante

El modelo económico dominante o hegemónico ha sido el neoclásico- neoliberal del «Consenso de Washington» que privilegió lo financiero y en el caso de China un «capitalismo de Estado», que interpretó la oportunidad histórica para avanzar impresionantemente en la economía, pero con avances pendientes en la democracia y en la gestión ambiental. Se generó durante varios años una alta demanda de materias primas en los últimos 20 años, por lo cual varios países latinoamericanos (Perú, Chile, Colombia) se reprimizaron hacia la minería y la extracción del petróleo, a falta de suficiente inversión en conocimiento y de políticas industriales para aumentar el valor agregado y diversificación y se centraron en su riqueza natural de recursos no renovables; los recursos renovables han sido solo parte marginal de la estrategia

de desarrollo y por el contrario se degradan o extinguen como resultado del tratamiento marginal o negativo que reciben. La recesión mundial y el covid-19 nos han afectado aún más, hasta el punto de que todos los avances para disminuir la pobreza, se han perdido y hay enorme ansiedad y desilusión política.

Escobar (1997) anota que Truman acuñó el término «desarrollo», asociado al éxito del Plan Marshall<sup>34</sup> para invitar a todos los países a seguir el modelo norteamericano de la postguerra, en el cual consumir y atesorar sin límite se convirtió en el sueño del «hombre Unidimensional» como Marcuse lo denunció; en época de Roosevelt se plantearon fuertes impuestos progresivos para lograr más

34. Que insufló recursos muy importantes a Alemania para que se reconstruyera, lo cual se dio rápidamente por que los alemanes tenían una cultura académica, tecnológica, científica amplia.

recursos públicos y así brindar más oportunidades para todos e infraestructura amplia, pero fue migrando hacia la versión neoliberal del «consenso de Washington», que deja en manos del mercado las decisiones sociales de asignación de los recursos y libera al sector empresarial y financiero de muchos impuestos, bajo la hipótesis que esto permite mayor actividad económica y por lo tanto más empleo; sin embargo, el resultado de ello ha sido mayor concentración de la riqueza en los más ricos, crecimiento de la desconfianza entre estratos sociales<sup>35</sup> y deterioro natural severo en la forma de calentamiento climático, pérdida de la biodiversidad y contaminación ambiental, pues se extrae ampliamente «plusvalía» tanto de los trabajadores como de la misma naturaleza<sup>36</sup>; sin dejar que se «reproduzcan» adecuadamente<sup>37</sup>. Los evidentes problemas asociados a dicho modelo de acumulación sin límite de unos pocos y de consumo infinito, que se asocian al retroceso del Estado en su

35. Angus Deaton, premio nobel de economía en 2015, expresaba su preocupación sobre el crecimiento de la desconfianza como factor crítico en las posibilidades del mismo desarrollo.

36. Debemos tener presente que la naturaleza transforma CO<sub>2</sub> en materia vegetal mediante la fotosíntesis y presta numerosos servicios ecosistémicos hasta el punto que Costanza y su equipo encontraron que aportaba casi el doble del PIB producido por la humanidad en 2007.

37. En el caso de los trabajadores, el derecho a una vida digna, con descanso y recreación suficientes y con perspectivas de ascenso social. En el caso de la naturaleza, la capacidad de autoreproducirse.

papel regulador, llevaron a que Naciones Unidas propusiera el «desarrollo sostenible», orientado a «preservar los recursos necesarios para que las generaciones futuras puedan satisfacer también sus necesidades», aunque sin cuestionar de fondo el modelo imperante de mercado sin límites.<sup>38</sup> Una actualización de dicho modelo fue el acuerdo sobre los ODS en 2016 en el seno de Naciones Unidas, que ha sido cuestionado fuertemente por autoras como Spaicer (2017) y Raworth (2017).

Vivimos en un mundo tendiente a los oligopolios y monopolios<sup>39</sup>, de enormes asimetrías de información (Stiglitz), de racionalidad limitada del consumidor<sup>40</sup> (Kanheman), de asimetrías severas de información (Stiglitz, Akerlof), de divergencia entre estratos y países (Piketty), por los rendimientos crecientes asociados a las economías de escala (Romer, Lucas), que además de precarizar el ingreso de la mayoría, genera enormes externalidades negativas que afectan tanto a la gente como a los ecosistemas naturales, como consecuencia de la privatización a ultranza y de la predominancia o hegemonía del capitalismo financiero.

Esta visión ha generado una reacción que llegó hasta la proposición del «postdesarrollo» y

38. Entre otras cosas porque no se vislumbraba la dimensión de los efectos y riesgos acumulativos

39. 50 compañías controlan el 28% del PIB mundial.

40.

**La recesión mundial y el covid-19 nos han afectado aún más, hasta el punto de que todos los avances para disminuir la pobreza, se han perdido y hay enorme ansiedad y desilusión política.**

el «buen vivir» por un lado, y por otro, a raíz de una mejor comprensión de las relaciones sociedad-naturaleza, de un clamor creciente de transformaciones importantes, tales como la transición energética de combustibles fósiles hacia energías renovables y «limpias», dictadas en la certeza que estamos en pleno «antropoceno», que es la era en la cual la humanidad está afectando tangible y plenamente los ciclos biogeoquímicos planetarios y está recibiendo de vuelta los efectos de dichos cambios como producto de un modelo de consumo sin límites, alimentado por una propaganda y una teoría equivocadas<sup>41</sup> que suponen la capacidad infinita de la naturaleza, tanto de suministrar bienes y productos, como de recibir desechos y contaminación y esa es la principal falacia que hay que combatir.

41. Como lo señala Piketty en su libro más reciente «Capital e Ideología». Señala que el periodo más próspero de los Estados Unidos, entre 1950 y 1970, coincidieron con la más alta tasa marginal de impuestos a las herencias, de 80% y el impuesto al ingreso fue aún más alto.

La nueva visión requerida nos sitúa en el trabajo de Georges-cou-Rogen (1971) sobre la entropía y el proceso económico, que abrió el nuevo campo de la «economía ecológica», que han seguido autores tan eminentes como Robert Costanza (2014) y Martínez Alier (2010) pues la sociedad está inmersa e integrada a la naturaleza en sentido amplio. La ecuación de ingreso nacional como función de capital y labor afectados por coeficientes de conocimiento e innovación, requiere un ajuste profundo que integre o adicione la naturaleza nuevamente, ya no como fuente pasiva de provisión de materiales y de disposición de residuos sin consecuencias, sino como actor fundamental y activo de generación de ri-

queza expresada en servicios ecosistémicos y en reguladores de la actividad socioeconómica, no de simples materias primas. La ecuación del Ingreso Nacional como función del capital y del trabajo, requiere ser complementada de la siguiente manera:

Ecuación actual:

$$Y = f(K^a L^b),$$

Ecuación Propuesta:

$$Y = f(K^a L^b N^{(1-w)})$$

donde N es la naturaleza y (1-w) es la capacidad de la naturaleza de proveer servicios ecosistémicos de soporte y provisión de bienes, afectada por el deterioro a que se exponga, representado por la letra  $w^{42}$ .



42. Fonseca y Torres están trabajando en esa dirección.

En la medida en la cual mantengamos la naturaleza en buen estado, podremos mantener niveles adecuados de bienestar y dignidad de la vida; no debemos olvidar que los ecosistemas proveen servicios a la humanidad de casi el doble del PIB que produce la humanidad, según Robert Costanza y su equipo de investigación (2014). El avance tecnológico debe orientarse a minimizar la huella ecológica de nuestras acciones, mediante la «desmaterialización» productiva y la modificación del consumo suntuario y desperdicio generalizado. En síntesis, la naturaleza es un factor fundamental de generación de valor (económico) permanente, sujeto al deterioro que se le imprima. La Productividad Total de los Factores, debe incluir la Naturaleza como factor fundamental, pues ella «trabaja» continuamente, sin descanso, en la producción de servicios ecosistémicos de soporte, provisión y recepción de materia, flujos e información desde la sociedad, pues produciría casi el doble de PIB que la sociedad total (de 125 a 135 trillones de dólares de 2007, frente a 75 trillones del PIB producido por todos los países). (Costanza, y otros, 2014)

En los últimos treinta años, el planeta ha tenido, como nos ilustran Milanovic y Lander<sup>43</sup> en la famosa «curva del elefante», un

43. La famosa «curva del elefante», que es una gráfica muy interesante porque resume en el tiempo-espacio la dinámica mundial de ingresos de los últimos 30 años.

comportamiento «dual» de los beneficios económicos de la globalización del mercado y financiera (antes del covid-19), pues el 70% de la población mundial, mayoritariamente asiática, ha experimentado un aumento significativo de sus ingresos, aunque bajos comparativamente con los salarios de occidente, mientras que un 10 a 15% de empleados, principalmente de países como Estados Unidos de América, ha sufrido una fuerte disminución o ningún progreso. Sin embargo, un 1% o menos, la población superrica, la más rica del mundo ha experimentado también un crecimiento impresionante de sus riquezas<sup>44, 45</sup>. En este mismo periodo se han agudizado dramáticamente el calentamiento climático, la pérdida de la biodiversidad y el desbalance de muchos ciclos biogeoquímicos como los de fósforo y nitrógeno, lo cual no puede ser interpretado como hechos se-

44. Los obreros de fábricas de automóviles de Detroit, por ejemplo, experimentaron una caída importante de sus ingresos, que eran de cerca de U\$ 30/hora, mientras que los chinos son 1/6 y los de la India alrededor de 1/11 de estos. A medida que China y la India han adquirido un peso importante en la economía mundial, sus salarios se han elevado, y los inversionistas y empresarios han migrado hacia otros países asiáticos cercanos como Vietnam y Laos.

45. Es importante tener presente que el PIB de un país es una cifra que refleja el total de aportes de todos los sectores y actores: los sectores primario, secundario y terciario, con toda la producción y consumo de bienes, servicios y productos, además de los ingresos de los nacionales desde el exterior. Esta suma es el total nacional, lo que significa que si un sector crece más que los demás, o la velocidad de su generación de ganancias e ingresos es mayor que el promedio nacional,

parados, sino por el contrario, como efectos retroalimentados y retroalimentantes del modelo, que por su propia dinámica, afecta mucho más a los pobres del trópico. Los daños ecosistémicos, del clima, de los suelos y aguas generan aún más pobreza e inequidad y refuerzan el modelo extractivo. En opinión de Martínez Alier, tanto los pobres, asalariados o informales, como la naturaleza, subsidian el resto de la sociedad, como en el caso del bioetanol del Brasil, en donde los trabajadores de los cultivos de caña reciben ingresos inferiores al salario mínimo legal vigente y por tanto subsidian a los consumidores urbanos del combustible.

Es entonces evidente, que en este periodo de la globalización, países como la China lograron sacar de la pobreza a más de 750 millones de sus ciudadanos y aumentaron el ingreso de gran parte de su población, gracias en buena parte a su inversión en educación, ciencia<sup>46</sup>, tecnología e innovación y a su apertura en la globalización, en un «capitalismo de Estado», en el cual las empresas estatales, las empresas privadas y otras formas organizativas coexisten, en acuerdos mutuamente benéficos entre el Estado Chino y las empresas transnacionales; el aumento bruto de gases de efec-

46. aunque es importante tener presente que a convergencia de ingresos entre países es relativa, pues el ingreso promedio actual en China es una sexta parte y el de India una onceava parte del de Estados Unidos.

to invernadero (GEI) de China fue mayúsculo, hasta llegar a casi el doble del de los Estados Unidos, pero al cotejarlo como emisiones por habitante es un poco más de la mitad que el de los Estados Unidos con la importante observación que ya no está creciendo, gracias a la decisión de China de dirigir todos sus esfuerzos a las energías renovables, a la movilidad eléctrica (como lo atestigua el 98% de los buses eléctricos del mundo en China), a la reforestación. Los Estados Unidos son todavía los más grandes emisores históricos. Los esfuerzos que se iniciaron en la Cumbre de Río en 1992, que han llegado hasta el Acuerdo de París (2016) y hoy la COP26 en Glasgow son altamente insuficientes en el marco de las expectativas de daño y riesgo, que afectan principalmente a las poblaciones pobres y más vulnerables del trópico.

La tecnología está avanzando en energías renovables, hidrógeno verde e incluso disminuyendo rápidamente en sus costos; Otros frentes como la elaboración de acero, cemento y plásticos cada vez menos emisores de GEI, gases de efecto invernadero, están demostrando avances a nivel de laboratorio y de plantas piloto, pero requerimos que su masificación se acelere de manera muy significativa; a costos razonables: hay una gran cantidad de opciones disponibles de manera creciente desde lo científico pero se requiere ante todo voluntad política tanto a nivel de los países

como a nivel de las empresas, que se manifiesten en acuerdos internacionales obligantes, pues las metas voluntarias no se están cumpliendo. La velocidad de este cambio está dictada tanto por la demanda, de una población que está más consciente de los problemas ambientales, como de la oferta, que está demostrando mucha velocidad en la disponibilidad de opciones gracias al adelanto tecnológico muy veloz, en campos tales como los vehículos eléctricos, las energías eólica y solar, pero los intereses de las multinacionales convencionales están actuando fuertemente para preservar sus prebendas, sin suficiente empatía por la gente y el planeta.

El 10 de junio de 2021, fue emitido el informe conjunto IPBES-IPCC, Panel Internacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y Panel Internacional de Cambio Climático. Los dos paneles intergubernamentales a cargo de los temas más críticos en este momento para la humanidad coinciden en las sinergias entre la pérdida de la biodiversidad, que conlleva además el aumento del riesgo de crisis alimentaria (por la pérdida de polinización y otros), y el cambio climático. Sus 41 recomendaciones se pueden resumir en tres grandes conclusiones: 1) es fundamental actuar sinérgicamente entre los dos temas, pues en buena parte el cambio climático resulta de la pérdida de hábitats y su conversión a ganadería y cultivos; la alimentación humana será cada vez más crítica.

ca. 2) la búsqueda de soluciones unilaterales al cambio climático puede incidir negativamente en la biodiversidad (por ejemplo, la siembra masiva y monocultivos forestales extensos afectan la biodiversidad local y regional); 3) es absolutamente necesario incorporar la triada cambio climático-pérdida biodiversidad-solución a las necesidades sociales. Sólo en la medida en la cual se contemplen los tres factores al tiempo, de manera sinérgica, se lograrán proyectos exitosos, especialmente ante las nuevas realidades asociadas al COVID19.

Todo indica que el mundo está avanzando en decisiones como las siguientes, aunque con una menor velocidad de la requerida:

- Es urgente disminuir por lo menos el 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 y lograr cero emisiones para el 2050 (Gates, 2021). Las emisiones de gases de efecto invernadero, que hoy alcanzan la suma de 55 mil millones de toneladas de CO2 equivalente anualmente, y que debemos llevar a cero en 2050 o antes, son un reto gigantesco.
- Mantener por lo menos el 30% de los ecosistemas sin intervención humana alguna, mientras se estudia a mayor profundidad si es necesaria una proporción mayor. Esto incluya las zonas marinas.
- La agricultura, ganadería y la pesca asociadas a la ali-

mentación humana cobran gran relevancia. Alrededor de un tercio de los suelos del mundo y 75% de los recursos de agua «dulce» o «fresca» (no salina) están dedicados a estas actividades, con la característica que el 77% de las tierras agrícolas del mundo están dedicadas a la producción de alimentos para animales que son, después de su cría, a su vez alimento humano. América es el continente en el que tiene primacía el ganado bovino sobre otros animales; el 62% de los GEI aportados por la producción animal obedece a los bovinos.

- Es necesario cambiar los patrones alimenticios de la humanidad hacia otros menos dañinos con la naturaleza, reemplazar las fuentes de alimentación humana, tanto hacia los vegetales como hacia soluciones «de laboratorio», como es el caso de las carnes vegetales y sintéticas<sup>47</sup>. La seguridad alimentaria jugará cada vez más un papel protagónico.
- Hemos perdido 87% de los humedales mundiales y las especies de peces marinos para la alimentación humana, están en franco riesgo de extinción; el 30% de la harina de pescado que se obtiene, se dedica a alimentos concentrados de animales. La

47. Los insectos pueden jugar un papel importante como transición o reemplazo proteínico.

acuicultura debe crecer con tecnologías mucho menos agresivas para el ambiente

- Es necesario cambiar el patrón de consumo y producción de manera radical, para disminuir la presión sobre los recursos naturales renovables y especialmente sobre el funcionamiento de los ecosistemas.

## 2.2. Aportes Fundamentales de Siete Mujeres

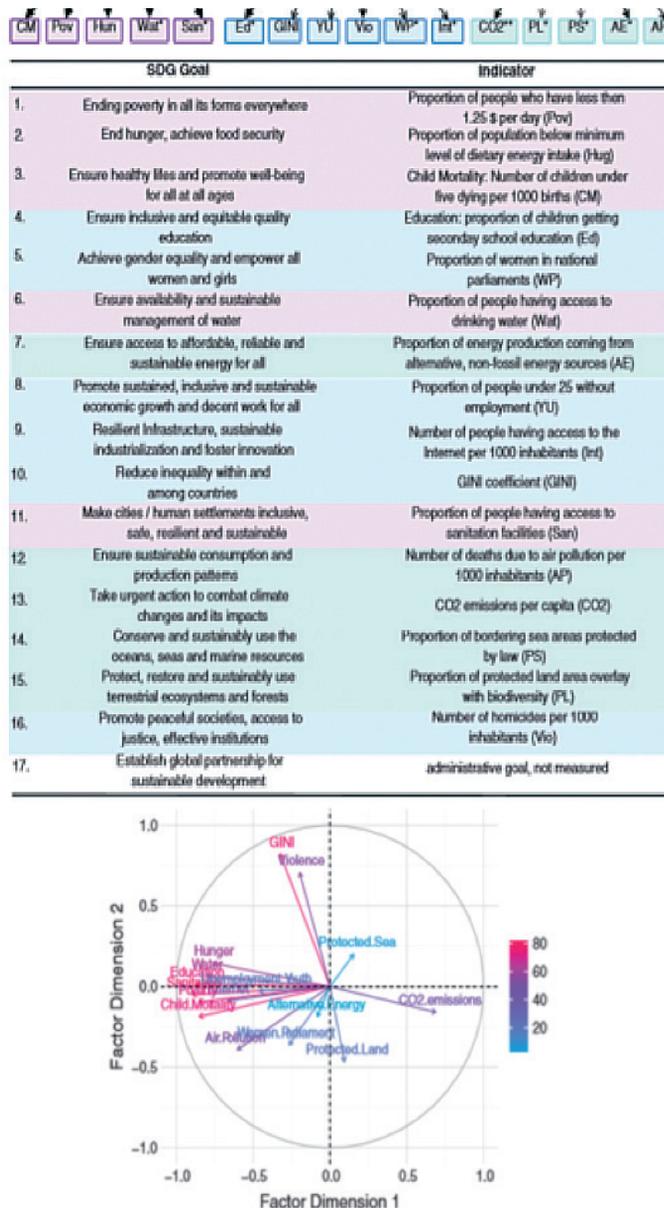
Las anteriores consideraciones conducen a la conclusión de que se requiere un profundo replanteamiento del «desarrollo» para responder de manera inmediata a las generaciones actuales y a los estratos más pobres, así como mantener y regenerar los ecosistemas naturales para que puedan cumplir su función tanto de regulación de todos los ciclos biogeoquímicos planetarios; a manera de síntesis de los planteamientos sobre dicha urgencia, se presentan los aportes de seis mujeres pensadoras y científicas del más alto nivel (Spaiser, Raworth, Ostrom, Mazzucato, Cortina, Margulis) así como la postura de una adolescente extraordinaria, Greta Thunberg, para resaltar la contribución de las mujeres en la ruptura del pensamiento inercial dominante en el campo del desarrollo, que ha sido dominado por los hombres:

- **Victoria Spaiser (2017) y sus colegas**, advierten sobre el posible «oximorón» de los

objetivos de desarrollo sostenible adoptados a finales de 2016 por la asamblea general de Naciones Unidas, al comprobar estadísticamente con una base de datos mundiales muy amplia que la mayoría de 13 de dichos 17 ODS, objetivos del desarrollo sostenible, se asocia al daño o afectación

negativa de tres de ellos, que son precisamente el cuidado de los océanos, el cuidado de la tierra y las emisiones de CO2. El resultado del ejercicio estadístico del equipo de la doctora Spaiser y sus colegas, usando ACP; análisis de componentes principales aparece en la lustración 1.

Ilustración 1. ACP, Análisis de Componentes Principales de los ODS según Spaiser et al.

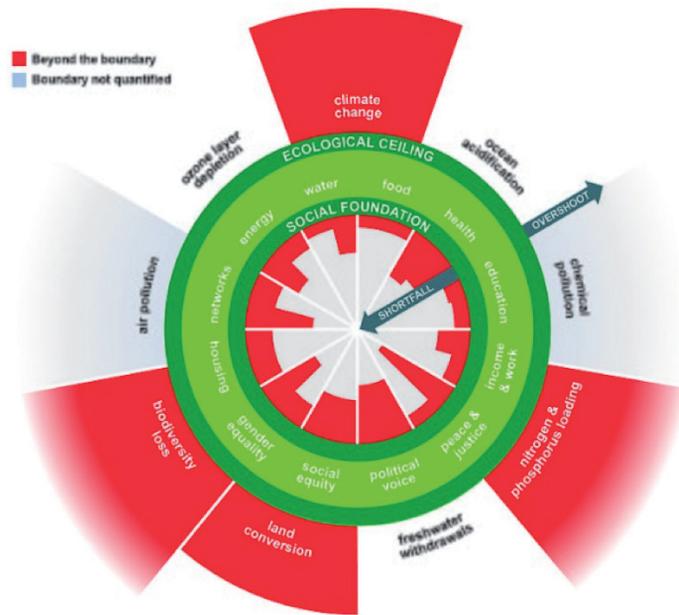


Fuente: Spaiser, Ranganatham, Bali Swain, Sumpter. 2017.

- Otra investigadora, **Kate Raworth** (Raworth, 2017), propone la «economía de la rosquilla» (Doughnut economics en inglés) como se aprecia en la ilustración 2, una excelente metáfora en la cual el verdadero desarrollo se logra si se cumplen los niveles mínimos de calidad de la vida y dignidad de las personas sin sobrepasar los límites de la naturaleza; (círculo interior de la rosquilla) pero sin violentar la base ecosistémica que nos soporta ( círculo exterior de la rosquilla). Dado el daño ya hecho, la tarea es la de regenerar, de recuperar, proteger y usar sustentablemente la naturaleza en cada uno de los ecosistemas mundiales, permitiendo que brinden bien los servicios ecosistémicos necesarios para todas las actividades socioeconómicas. Esto requiere trabajo de comprensión, de estudio y de innovación en el uso de dichos ecosistemas, al mismo tiempo que la modificación de su uso actual, para lo cual la ciencia, la tecnología y la innovación resultan fundamentales.

Se requiere un «modelo» mental del desarrollo que integre todos los anteriores aspectos, pues debemos elevar la dignidad de la vida a niveles aceptables por la mayoría de la gente, al mismo tiempo que se logra que la naturaleza cumpla su función. La economía y la sociedad están

Ilustración 2. La economía de la Rosquilla Fuente: Kate Raworth, 2017



fincadas en los ecosistemas, en el territorio. Es evidente que estamos «sobrepasados» ampliamente en cambio climático, pérdida de la biodiversidad, contaminación ambiental del agua y del aire y alteración de los ciclos biogeoquímicos del nitrógeno y fósforo. Todo lo anterior es un «círculo vicioso» que produce mayor inequidad y consumo, que a su vez retroalimentan el cambio climático, la degradación ambiental y de la biodiversidad y la alteración biogeoquímica del planeta.

- Es crucial también el aporte de la primera mujer premio nobel de economía, la científica política **Elinor Ostrom**<sup>48</sup>, que «ha desafiado la

concepción tradicional de que la propiedad común es mal manejada... Observa que los usuarios comunitarios de los recursos naturales frecuentemente desarrollan sofisticados mecanismos de decisión y aplicación de reglas para manejar conflictos de interés, y caracteriza las reglas que promueven resultados positivos» venciendo la «tragedia de los comunes» de Hardin. Su enseñanza indica que «es la hora de probar a fondo modelos más comunitarios, empáticos, cooperativos y solidarios, como estrategias de sustentabilidad civilizatoria».

- **Mariana Mazzucato** (2014) nos recuerda la importancia fundamental del «Estado emprendedor» para: 1) Corregir las fallas del mercado;

48. Por primera vez se otorgó este premio a una mujer.

2) generar y lograr bienes colectivos como la justicia, salud, educación, la equidad, la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación y 3) liderar la sociedad en los cambios necesarios. El debate sobre el papel del Estado cobra enorme actualidad mundial con la pandemia del COVID, pues varias de las compañías que han desarrollado las vacunas recibieron ingentes cantidades de fondos públicos para su desarrollo e igualmente el desarrollo de numerosos bienes y servicios para toda la humanidad fue posible gracias al papel del Estado; es el caso por ejemplo, del teléfono I phone, que fue posible gracias a los descubrimientos auspiciados por numerosas agencias estatales según Mazzucato. El sector privado debe reconocer no sólo la inversión estatal que les permite posteriormente ofrecer los bienes y servicios a la sociedad, gracias al Estado, sino también el papel fundamental y crítico del Estado para abordar problemas y retos colectivos que el sector privado no comprende ni puede asumir suficientemente bien<sup>49</sup>. Tanto la inversión

49. Es generalizada la creencia que aplicar conocimientos de «administración de negocios» privados a las entidades públicas es la fórmula de aumentar su efectividad, eficacia y eficiencia; si bien hay muchos elementos útiles, la racionalidad diferente de la administración pública, orientada a la maximización del bien común, requiere otros criterios y métodos.

en CTeI, debe ser liderada por el Estado especialmente en las etapas inmaduras, y tiene «misiones» trascendentales como la lucha contra la inequidad y la búsqueda de la sustentabilidad y resiliencia de la sociedad y la naturaleza

- En esta etapa de la humanidad, denominada el «antropoceno», es fundamental reincorporar la importancia de la ética y de la estética, en lo cual contribuye rotundamente **Adela Cortina**, nos invita a la cordura en épocas de la pandemia y sobre todo nos advierte que la «apofobia»<sup>50</sup> es un enemigo muy grave hacia el futuro de la humanidad. Es fundamental analizar la complejidad acelerada de este siglo 21 desde la ética, pues tenemos riesgos como los planteados por Harari en sus libros, que deben atenderse con una mirada superior a la de la codicia y competencia por la acumulación ilimitada de recursos económicos, que ha sido la causante de los problemas y de la crisis socioecológica del antropoceno actual.
- Una contribución fundamental desde la biología y la ecología, que no ha sido suficientemente conocida y valorada, es la de Lynn Margulis, quien dedicó su vida profesional a investigar el microcosmos de los organismos más pequeños de la Tie-

50. Rechazo o fobia a los pobres

rra. Su tarea se centró en estudiar la evolución y relación de unos con otros mediante la colaboración y empatía, logrando enriquecer la teoría de la evolución biológica porque demostró que las células nucleadas o eucariotas —de las que están hechos todos los organismos vivos: los hongos, las plantas, los animales, y numerosos seres unicelulares— no sólo descienden de bacterias, sino que son literalmente amalgamas de células bacterianas diversas, lo que se denomina «Endosimbiosis» o «Simbiogénesis».

- Finalmente, una adolescente de gran figuración internacional, **Greta Thunberg**, encarna el sentimiento de muchos niños y jóvenes a nivel mundial, cuando nos reclama que hemos dejado un planeta en crisis a su generación; que nuestra miopía egoísta tiene como resultado un mundo injusto para ellos. Su protesta de todos los viernes al medio día («Fridays for Future») es una acción de gran elocuencia en este momento de la humanidad.

En Colombia, tenemos a un gran grupo de mujeres comprometidas con el conocimiento y el compromiso ambiental y ecológico, tales como Margarita Marino de Botero, Alegría Fonseca, Margarita Pacheco, Elsa Escobar. Existen activistas muy jóvenes, defensoras de sus territorios, como Francia Márquez e Isabel Zuleta.

### 2.3. Mitos sobre el Desarrollo

Es indudable la necesidad de recuperar el papel del papel del estado, de la población civil; de la ciencia, tecnología e innovación y de la dimensión ambiental para lograr un mundo viable hacia el futuro, sobre lo cual hay cinco grandes mitos que debemos vencer si queremos lograr un verdadero desarrollo, un buen desarrollo<sup>51</sup>:

1. El primero es que la innovación se produce únicamente en el sector privado; Marianne Mazzucato (2014), demuestra contundentemente que la inversión visionaria del Estado, tanto en Estados Unidos de América como en otros países, ha resultado en los avances tecnológicos más importantes (usualmente ligados a la guerra desafortunadamente), que permiten que emprendedores e inversionistas privados, basados en una percepción de menor riesgo en la inversión, usen los avances de investigación para producir innovaciones al mercado. La inteligencia

51. Fonseca desarrolló el IDTS; Índice de Desarrollo Territorial Sustentable como la suma sinérgica de cinco riquezas: la humana, la intelectual, la privada, la pública e institucional y la natural/ambiental; en caso que sus valores sean cercanos entre sí y al valor más alto que es uno (1), se logran «ciclos virtuosos» que conducen al desarrollo sustentable en el antropoceno; si sus valores son bajos y alejados entre sí, se producen «círculos viciosos» que impiden progresar hacia los niveles concertados por la sociedad.

se define hoy como «la capacidad de relacionar muchos conocimientos para producir nuevo conocimiento e innovaciones». Por ello, corresponde al Estado apostar muy fuertemente por el conocimiento en todas sus expresiones, por que desata dinámicas sociales y empresariales fundamentales; dentro de ello la innovación institucional también tiene un enorme valor. Igualmente, se reconoce con menor dificultad el aporte de otros actores, como los indígenas con el conocimiento tradicional sobre los bosques, para la protección y usos sostenibles de los mismos.<sup>52</sup>

2. El segundo es el que predica que el camino al «desarrollo» es lineal y que solo requiere imitar de manera acrítica a los que van adelante en las economías de mercado como los EUA, siguiendo los pasos propuestos por Rostow en la década de los setenta en el siglo pasado, o más recientemente por la teoría neoestructural, que profesa el camino de exportar los «commodities» sin valor agregado, para acumular dólares que permitan importar gradualmente maquinaria, para ir adquiriendo sofisticación y diversidad productiva; La evidencia

52. Los libros de Wade Davis, con especial énfasis en «El Río», que trata sobre la región del amazonas, nos ilustra sobre el manejo de las plantas síndicas, entre ellas, de los indígenas.

histórica permite comparar entre el Asia, que se atrevió a romper esa linealidad y se preparó para adaptar, copiar y generar nuevas tecnologías, bienes y servicios con valor agregado altamente creciente, a partir de elevar la educación y la investigación. En el caso de América Latina, que se basó principalmente en la «remineralización» de sus exportaciones como el caso colombiano, que resultó en un aparente y momentáneo progreso de una mayoría hacia un estrato medio de ingresos «vulnerable», galopando sobre divisas mineras, y que resulta ahora en un retroceso rápido hacia sus niveles anteriores, al disminuir la velocidad de la economía mundial. A falta de inversión importante en ciencia, tecnología e innovación, la sociedad se atasca en la «trampa de la clase media», pues no tiene la capacidad de producir más valor agregado para competir y retrocede eventualmente hacia mayor pobreza, generando mayores tensiones sociales y mayor deterioro natural, como lo demuestra Fonseca (2018) en la construcción del IDTS; índice de desarrollo Territorial Sustentable para Colombia<sup>53</sup>.

53. La polisemia del término sustainability, genera ambivalencia en su interpretación, ya que integra dos significados: el primero, traducible como sustentable, implica la internalización de las condiciones ecológicas de soporte del proceso económico; el segundo aduce a la sostenibilidad o perdurabilidad del proceso económico mismo. En

3. El tercer mito es el de que la única solución a la «recesión» que presentó ,agrandada por la pandemia del covid19, es la flexibilización laboral y la rebaja de impuestos y entrega de subsidios o exenciones a los empresarios, especialmente para el sector terciario. Piketty, y Alvaredo y Londoño a nivel internacional, y en Colombia Sarmiento Palacio, demuestran claramente que los superricos aumentan sus ganancias mucho más rápidamente que el crecimiento del PIB nacional, aún en época del COVID y por lo tanto afectan los salarios, que necesitan ser más bajos, pues el PIB es una cantidad determinada por la relación de factores de producción. Se requiere una visión totalmente opuesta, en la cual el aumento de la productividad y competitividad de la economía con ciencia, tecnología e innovación, con conocimiento y empresarismo pertinente, se logre expandir el PIB. Para ello, las políticas industriales y productivas juegan un papel fundamental, como el caso de Asia. Los salarios más altos permiten que los obreros

este sentido, la sustentabilidad ecológica es condición de la sostenibilidad del proceso económico. Sin embargo, el discurso de la sostenibilidad ha llegado a afirmar el propósito de un crecimiento económico sostenible a través de los mecanismos del mercado, sin explicitar la posible internalización de las condiciones de sustentabilidad ecológica, según explica ampliamente Enrique Leff en su artículo «la Levedad de la Globalización».

### Es indudable la necesidad de recuperar el papel del estado, de la población civil; de la ciencia, tecnología e innovación y de la dimensión ambiental para lograr un mundo viable hacia el futuro (...)

y empleados consuman más los insumos necesarios de carácter no suntuario elevando su dignidad de vida y muevan la economía.

4. El cuarto mito es que el conocimiento se produce solamente en la academia y los laboratorios científicos convencionales; En realidad hay por lo menos tres modos de construcción del conocimiento con procesos diferentes. La innovación y secretos industriales y empresariales, son una fuerza motora enorme de oferta de nuevos productos y servicios a la sociedad, que además reclama nuevas opciones; desafortunadamente existen estrategias en contra de la libre competencia como el uso sesgado de las patentes para frenar la posible competencia mucho más allá de su propósito original. El conocimiento ancestral, ciudadano, popular (con riesgos y defectos) también resulta en importante agregación de valor para la sociedad, como

es el caso de la contribución de los indígenas en el mantenimiento de los bosques y las áreas silvestres como se empieza a admitir; se requiere de un dialogo de saberes mayor, más rico y productivo, ante la complejidad, incertidumbre, velocidad y ansiedad del siglo 21.

5. Por último, algunos autores predicán que los problemas que estamos viviendo son resultado de que la tecnología primó sobre la sociedad (Leff, 1996); Por el contrario, la selección de la tecnología juega un papel fundamental como la expresión más demostrativa del entendimiento del entorno que hay que transformar o de los intereses de quienes tienen más poder. El modelo político y económico imperante es lo que hay que cuestionar para proponer y construir nuevos «estilos de desarrollo» fundados en las condiciones y potencialidades de los ecosistemas y en el manejo prudente de los recursos (Sachs, 1982), rigiéndonos por las leyes de la termodinámica en todo proceso productivo (Georgescu-Roegen, 1971); por eso, la economía ecológica que busca integrar el proceso económico con la dinámica ecológica y poblacional (Costanza, et al., 1989) es un aporte fundamental en el entendimiento dentro de la interdisciplinariedad, la transdisciplinariedad y el dialogo de saberes para

comprender el mundo veloz, incierto, complejo y ansioso del siglo 21, enmarcado en el «antropoceno» para lograr cambiar el «modelo de desarrollo» imperante o hegemónico. Lo que sucede es que actores codiciosos insisten en mantener tecnologías que se deben cambiar y, en el caso de Colombia, a falta de investigación, hemos usado tecnologías de otros contex-

tos, como el caso de la agricultura química de monocultivos y amplia mecanización, apta para ecosistemas planos y de suelos menos biodiversos, con estaciones como los de Europa y los de Estados Unidos, pero no para ecosistemas megadiversos con topografías muy diversas, suelos biológicamente muy ricos y climas sin estaciones. Tenemos pendiente la tarea de construir

conocimiento propio, usando críticamente el de otras latitudes, pero adoptando y reemplazando lo necesario de acuerdo a nuestra propia realidad. Dentro de ello, tenemos que construir nuestras tecnologías apropiadas, tanto a nuestra realidad geográfica como a nuestras realidades sociopolíticas que debemos cambiar, haciendo uso del conocimiento.



# 3 La dinámica colombiana actual

## 3.1. Aproximación Intuitiva

Ante el escenario mundial planteado arriba, es importante señalar algunas particularidades muy importantes de Colombia, que nos hacen más complejos que otros países:

- En primer lugar, somos el país (continental) con la mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado, es decir en «intensidad de la biodiversidad»; esto significa que, al contrario de contar con grandes «stocks» de cada especie, nuestro territorio, que es la sexta parte de Brasil alberga la misma o más cantidad de especies conocidas<sup>54</sup>, pero no de individuos de cada especie. La abundancia no es en la cantidad de individuos

54. Es importante señalar que podríamos tener incluso más especies pues nuestro nivel de investigación es menor que el de Brasil.

sino en la variedad de las especies, por lo cual exige mucho mayor cuidado y estudio en su uso y mantenimiento, si queremos mantenerla para conocerla y aprovecharla de manera sustentable, lo cual es tarea absolutamente pendiente. La urgencia de inversión en el conocimiento se hace cada vez más crítica.

- En segundo lugar, el mayor número de especies se encuentra en la región andina, como lo demuestran los mapas 1 y 2. Es precisamente en la orografía o geografía montañosa de Colombia, con sus valles interandinos, que asciende hasta los 5570 metros en el pico Simón Bolívar, de la Sierra Nevada de Santa Marta<sup>55</sup>, donde reside la mayor intensidad de la

55. La sierra nevada de Santa Marta es una formación montañosa aislada, de una magnitud y majestuosidad únicas,

biodiversidad, explicable por las migraciones de animales en el periodo de las glaciaciones para salvarse de la inundación y las diferencias de afectación de los vientos alisios y de la altura, de los microclimas que se forman por los pliegues montañosos y las lluvias que llegan. Sin embargo, es la región más intervenida y afectada por la pérdida de cobertura vegetal, con mayor huella humana y requiere reganar, regenerar sus capacidades de servicios ecosistémicos<sup>56</sup>. Adicionalmente, es crucial tener presente la enorme dependencia de la región andina de las lluvias que vienen con los vientos alisios desde Brasil, y que gracias a la existencia del bosque tropical amazónico se recargan varias veces y llegan finalmente hasta las cordilleras andinas; la deforestación acelerada que están sufriendo tanto Brasil como Colombia en la amazonia, genera un riesgo enorme para los asentamientos, embalses y demás actividades de la zona andina, por lo cual es necesario regenerar los ecosistemas andinos para aprovechar más eficiente y eficazmente dicho flujo. La interdependencia entre grandes ecosistemas planetarios aplica fuertemente.

56. Los servicios ecosistémicos cubren una amplia gama de beneficios para los humanos: la provisión de agua durante todo el año para los diferentes usos, la provisión de especies ícticas, la humedad requerida para el mantenimiento del clima, la temperatura, etc.

- Nuestra diversidad de paisajes o de ecosistemas, y nuestro nivel de conocimiento (CTi) sobre su complejidad y uso adecuado es tan deficiente, que optamos por una imitación acrítica de tecnologías y estrategias de uso del suelo de otras latitudes no tropicales principalmente; incluso, asimilamos ecosistemas, como el «cerrado» brasileño», como similares, cuando presentan grandes diferencias de varios parámetros fundamentales. Existen numerosas experiencias de cultivos que han sido ensayados en diferentes regiones colombianas, que han resultado equivocados, al no consultar todos los aspectos requeridos<sup>57</sup>
- También somos bastante diversos étnica y culturalmente, pues tanto la contribución de los indígenas, que son más de 100 familias, como de la cultura española, negra, portuguesa, francesa, inglesa, en la conquista, y las migraciones más recientes de Líbano, Israel y otros países, y su asentamiento en regiones específicas, han moldeado los paisajes de dichas regiones, aunque comparativamente no han sido masivas como en otros países latinoamericanos.

57. Así por ejemplo, usamos la amazonia para cultivos que no son tropicales estrictamente.

- Las dinámicas de discriminación y violencia cultural, social y política, que resultaron, en el desplazamiento histórico de más de seis millones de colombianos y la preponderancia territorial de la ganadería extensiva, con cuatro veces más área que debería ocupar. Del total de los 114 millones de hectáreas que tiene el país, 18.382.792 ha (17 %) son sobreutilizadas, y 14.905.040 ha (13 %), subutilizadas (UPRA, 2015a). Esta misma entidad, basada en los estudios de conflictos de uso del territorio en Colombia del IGAC, así como en el mapa nacional de cobertura de la tierra del Ideam, indica que en Colombia hay alrededor de 15 millones de hectáreas (13 %) aptas para actividades agrícolas, pero solo se están utilizando 6 millones (5 %). Mientras tanto, hay unos 8 millones de hectáreas (7 %) con vocación para la ganadería, y se están utilizando 38 millones (34 %) en buena parte porque no contamos con los «paquetes tecnológicos»<sup>58</sup> adecuados por falta de investigación y desarrollo tecnológico o por la incertidumbre jurídica de la posesión de los predios o la inseguridad.

58. Existen algunos paquetes tecnológicos propios, como es el caso de los sistemas agrosilvopastoriles para sustituir ganadería extensiva; sin embargo, el país usa 2,5 veces más agroquímicos por hectárea de cultivos que el promedio latinoamericano, y cuenta con una incipiente industria de control biológico que no ha incentivado realmente.

- La Misión para la Transformación del Campo, por su parte, identifica la existencia de una alta inseguridad jurídica de la propiedad rural que se manifiesta en la informalidad en los derechos de propiedad sobre la tierra como en los casos de la ocupación y la posesión y, en los conflictos sobre áreas y linderos. Este mismo estudio afirma que «al menos 3/5 partes de los predios y casi la mitad de los municipios solo tienen entre 0 y 50 % de los propietarios con títulos formales» (DNP, 2015). La lentitud en el cumplimiento de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz y el atraso en el catastro Multipropósito generan incertidumbre en la propiedad y en la inversión agropecuaria.
- Como consecuencia de todos los anteriores aspectos es importante tener presente que, a diferencia del promedio del planeta, en el que la producción industrial aporta el 33% de los GEI, gases de efecto invernadero, la generación de electricidad el 19%, la movilidad el 16% y la calefacción o enfriamiento el 9%; en Colombia, los cambios de usos del suelo y la deforestación asociada a la apertura de la «frontera agropecuaria» explican el 55% de la emisión de GEI, mientras que otros factores como el transporte, la construcción significan porcentajes muy menores en com-

paración con el promedio internacional. El informe del IDEAM de resultados del monitoreo de la deforestación en 2020 y primer trimestre 2021 son muy preocupantes. Mientras que de 2018 a 2019 la deforestación descendió un 19%, de 197.159 has. a 158.894, en cambio entre 2019 a 2020 subió un 8%, hasta 171.685 hectáreas, concentrándose el 70% en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo y Antioquia; la amazonia es la más afectada por una «jauría» de acaparadores de tierras, posiblemente movidos por la codicia del cambio de usos de manera similar a la del Brasil, para su posterior conversión a grandes cultivos; mientras tanto instalan ganadería extensiva de muy baja productividad, que deteriora aún más los suelos y sus contenidos de nutrientes. La mejor decisión que debemos tomar es atender las medidas que nos permitan solucionar simultáneamente varios problemas al mismo tiempo, como es el caso de la ganadería extensiva, que afecta suelos, biodiversidad, cambio climático, propiedad rural, empleo, etc., como lo plantea el reciente informe conjunto IPCC-IPBES.<sup>59</sup>

59. Informe conjunto IPBES-IPCC sobre mesa de trabajo Calentamiento Climático y Pérdida de la Biodiversidad, Junio 10 de 2021.

- El poder desproporcionado del sector ganadero terrateniente y empresarial financiero, en las decisiones nacionales, así como el de las compañías multinacionales y de los organismos multilaterales juega un papel crítico.
- Los actores violentos e ilegales asociados al narcotráfico, los cultivos de uso ilícito de la coca, la minería ilegal del oro, también inciden enormemente en la corrupción y en la cooptación de los tres poderes en grado muy alto; se estima que su poder podría ser del 3 al 10% del PIB.
- La polarización política, la inseguridad para la vida de los líderes sociales y ambientales, el sabotaje de las consultas populares, previas a la decisión sobre los proyectos, la no ratificación del acuerdo de Escazú, son señales claras de la falta de democracia real, que se ha agudizado después del acuerdo de paz FARC-Gobierno Santos.
- La financiación de una porción importante de los costos de las campañas políticas a través de contratación posterior es también un problema gigantesco. Las CAR son un «botín» político más, pues inciden en el ordenamiento territorial, aprobando o no los cambios de usos del suelo.
- Todo lo anterior configura, como plantean Acemoglu y Robinson<sup>60</sup>, una democracia

60. «Porque fracasan las Naciones», 2014. Acemoglu y Robinson

muy defectuosa, con niveles de confianza muy bajos entre la sociedad<sup>61</sup> y con actitud y práctica extractiva, en vez de ser una democracia más plena y productiva transformadora, lo cual hace que tenga pocas posibilidades de innovación, que es la que le permitiría generar más valor agregado, por lo cual se configura totalmente la «trampa de economía media», con alta vulnerabilidad y probabilidades de retroceso hacia mayor pobreza de la población, lo cual genera a su vez más desconfianza y tensión social. Eso es lo que ha pasado desde antes de la pandemia, por la disminución del crecimiento de la China, que ha sido el motor de la exportación de «commodities» mineras del país, en una clara reprimarización a partir de los 80s.

- En Colombia, en la década de los 60, Lauchin Currie, planteó, bajo el modelo norteamericano de la postguerra, la «operación Colombia» y las cuatro estrategias, consistentes en lograr la emigración campesina hacia las ciudades para reforzar el contingente de obreros de la construcción<sup>62</sup> como antesala

61. Como lo demuestran tanto Jhon Sudarsky en el BARCAS; barómetro de capital social, como la Encuesta Mundial de Valores, del profesor Ronald Inglehart.

62. Lo que dio origen al UPAC en época del presidente Pastrana Borrero.

a una mayor industrialización al disponer de mano de obra para la industria, que gradualmente se orientaría a las exportaciones; en bastante coincidencia de las «etapas del desarrollo» de Rostow<sup>63</sup>, en el marco de la dinámica de guerra interna que se había iniciado en 1948, después de un periodo de paz relativa de 1903 a 1947. Posteriormente, la administración Lleras Restrepo, insistió en la necesidad de modernizar el campo, creando y fortaleciendo entidades agropecuarias y ambientales, como Indereña e Incora, sin éxito en lo rural, pues el pacto de Chicoral y la «contrareforma agraria» que el país vivió en los últimos cuarenta años fue de magnitudes mucho mayores. Finalmente, el modelo propuesto por Currie es el que ha ocurrido, pero no como resultado de una política positiva, sino como efecto de la guerra interna por el desplazamiento forzado, la desposesión y la violencia, que adquirió unas dimensiones aberrantes e inhumanas y resultó en migraciones y ciudad informal en los bordes urbanos.

63. Rostow se refería a una secuencia lineal, que convertiría una sociedad tradicional o «atrasada» en una «desarrollada». 1) sociedad tradicional 2) precondiciones para el «despegue»; 3) despegue (take-off) 4) camino a la madurez and 5) edad del alto consumo de masas, en una visión bastante «lineal».

**...Carrizosa (2018) señala que más que ser el país más rico en biodiversidad, somos el país más complejo precisamente por esa biodiversidad, por la variedad cultural y étnica y por la falta de "governabilidad" en un territorio tan diverso geográficamente; (...)**

- Otros grandes problemas son el deterioro de las ciénagas, debido a los aportes de sedimentos y contaminación desde aguas arriba, la disposición inadecuada de residuos sólidos, la contaminación del aire urbano especialmente, con muertes humanas importantes.<sup>64</sup>; así como la secular inequidad de la propiedad rural y del ingreso entre las diferentes estratos, agudizado todo

64. Un cuestionario vía internet a 427 estudiantes del curso «Introducción a la problemática y estudio del ambiente» de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD (Ramírez, 2015), arrojó información de 175 municipios del país (16 % del total nacional) donde las principales problemáticas ambientales identificadas fueron: contaminación del agua (39.6 %), contaminación del aire (23.5 %), mal manejo de residuos sólidos (18.9 %), pérdida de bosques por deforestación (8.6 %), degradación de suelos (5.1 %), contaminación de alimentos por agroquímicos (2.1 %), otras (1.2 %), disminución de especies vegetales y animales (0.7 %) y comercio ilegal de animales y plantas silvestres (0.2 %);

por el COVID19, obligan a plantear acciones más radicales y profundas que las mismas que se presentan incluso en el paro nacional actual, como se plantea más adelante.

- Una encuesta masiva por internet en 2014, de carácter nacional a egresados de administración pública de la ESAP (respondieron 1800 de 9000 enviados) sobre cuáles serían los temas en los cuales requieren más capacitación para afrontar la gestión territorial tanto en un escenario «positivo» (en el cual se ha logrado la paz completa en Colombia, hay poca incertidumbre política y económica mundial, y las consecuencias del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación ambiental no son significativas), y viceversa, un escenario «negativo», (en el cual no se ha logrado la paz completa, hay una alta incertidumbre política y económica mundial y los efectos ambientales son altos) y el resultado señaló cuatro grandes temas en orden descendente: las políticas y gestión ambiental, del cambio climático, del agua, el riesgo y la biodiversidad; las políticas y gestión de la salud y la educación; las políticas y gestión agropecuarias y de la seguridad alimentaria; y las políticas y gestión de la justicia, de la lucha contra el crimen y la corrupción, tal como se aprecia en la ilustración 7.

- Carrizosa (2018) señala que más que ser el país más rico en biodiversidad, somos el país más complejo precisamente por esa biodiversidad, por la variedad cultural y étnica y por la falta de «governabilidad» en un territorio tan diverso geográficamente; la distribución espacial de la población colombiana, con ciudades intermedias y «terruños» aceptables para una buena vida, sin tanta conexión con el resto de la sociedad, parecieran explicar, según Carrizosa, buena parte de nuestra condición.
- Nuestro reto por lo tanto, no es sólo saber más sobre cada especie de nuestra diversidad, sino también sobre cómo funcionan los ecosistemas de cada una de nuestras regiones; sobre que posibles tecnologías apropiadas, construidas por nosotros a partir de dicho conocimiento y de las opciones tecnológicas, sociales, económicas, políticas y territoriales existentes, serían las adecuadas para contribuir a una sociedad más incluyente, productiva, competitiva y sustentable. Una sociedad que sepa mejor cómo «vivir y convivir bien». Fundamentalmente, requerimos un enorme cambio social, político, económico e institucional para corregir las profundas inequidades y direcciones equivocadas del «mal desarrollo» que lleva-

mos, en el cual la capacidad económica de las personas o empresas se constituye en la virtud principal y motivo de admiración, perdiendo las dimensiones de la solidaridad, generosidad, altruismo y amplitud mental.

- La percepción generalizada o promovida desde arriba sobre el actual modelo de desarrollo en Colombia es que ese modelo de desarrollo no se puede cambiar so pena de caer en el «socialismo del siglo 21»; se ignora consciente o inconscientemente dos cosas: 1)



que el mismo modelo neoclásico está profundamente cuestionado por sus propios intelectuales; pues, como Fonseca (2018) nos recuerda, las raíces neoclásicas de la crisis socio-ecológica actual que son los supuestos de competencia perfecta, información plena, racionalidad total del consumidor, innovación gradual, que resultarían en la convergencia socioeconómica entre países y estratos sociales, fueron revaluados por investigadores de su misma corriente, como Krugman, Romer, Lucas, Solow, Kahneman, Shumpeter, Perez, Piketty, pues lo que encuentran es un mundo actual en el cual hay gran asimetría de la información, tendencia fuerte al oligopolio e incluso al monopolio, racionalidad parcial, innovación disruptiva, que generan más bien divergencia entre los más ricos y el resto de la sociedad. Las vacunas para el COVID son la demostración más dramática de la distancia entre países y estratos. 2) en segundo lugar, que la sociedad colombiana está construida sobre una enorme inequidad, que no conviene a ninguno de los sectores y actores sociales y económicos, pues resulta en una enorme desconfianza y prevención, que no permiten generar las sinergias necesarias para el verdadero desarrollo.

### 3.2. Resultados con el IDTS, una nueva herramienta estadística de evaluación

Ante la complejidad colombiana, Fonseca (2017), construyó el IDTS; índice de desarrollo territorial sustentable, para entender mejor, a manera de síntesis, el reto ambiental y de sustentabilidad general de Colombia. Este nuevo indicador de «Verdadero Desarrollo», consiste en la suma sinérgica de cinco riquezas<sup>65</sup>: la humana, la intelectual, la privada, la pública y la natural/ambiental en cada territorio municipal o departamental, usando la herramienta estadística de ACP, análisis de componentes principales.

El valor y la dirección de los vectores del IDTS en los gráficos resultantes revelan si el «desarrollo» es armónico y coherente en el territorio, en cuyo

65. Nótese que no se usa el concepto de «capital», que es una significación de algo comercializable, que se puede transar o convertir completamente en dinero. La riqueza es más profunda, pues significa la construcción de una capacidad inherente, parte de la cual es no transable. La ética, la estética, la cordialidad, la generosidad, el altruismo, el conocimiento musical, la serenidad, la convivencia, la paciencia, la sabiduría, la tolerancia, etc. Son «virtudes» o ventajas o riquezas de una persona para vivir mejor, para el «buen vivir». Además, muchas de esas cualidades adquiridas son sinérgicas. Por ejemplo, se estima que saber interpretar música con lectura de la partitura, resulta también en ventajas de comprensión matemática. Cada una de las cinco riquezas propuestas tiene aspectos que se pueden expresar en valores económicos y fundamentales.

caso todas las riquezas deberían tener valores muy cercanos al valor de uno (1) y sus vectores apuntar en la misma dirección (ver los gráficos 1, 2, 3); si la distancia entre estas cinco riquezas es muy grande, se generan «círculos viciosos» que impiden el progreso y por lo tanto el desarrollo se torna en «insustentable» (ver las ilustraciones 4 y 5). En cambio, si la distancia entre las cinco riquezas fuera pequeña y los valores de cada una de ellas fuera cercano a 1 (uno), se avanzaría hacia el desarrollo territorial sustentable.

Este abordaje del desarrollo es diferente a las propuestas «lineales», intuitivas o secuenciales porque logra correlacionar las 60 variables escogidas de tal manera que se aprecia si son coherentes entre sí. Los resultados de un primer ejercicio del IDTS para Colombia son evidentes y preocupantes:

- Estamos «creciendo» a costa de destruir la naturaleza, como lo muestra la gráfica 3 en el caso municipal y la 4 en el caso departamental
- En el caso municipal, el vector que más se contrapone a la riqueza natural y ambiental es paradójicamente el de la riqueza intelectual; en cambio en el caso del nivel departamental, el vector más opuesto a la riqueza natural es la riqueza pública e institucional (ver ilustraciones 1 y 2);

- En el caso Municipal, los vectores de la riqueza natural y el de la riqueza intelectual están más cercanos al eje Y de la gráfica, lo cual indica su marginalidad relativa frente a las otras tres riquezas nacionales, que están más cercanas al eje X, que es el de más peso. Es decir, que en la planificación nacional estas dos riquezas no han incidido sino de manera muy marginal, lo cual ratifica que somos una economía y sociedad «extractiva» primaria (Acemoglu & Robinson, 2013), sin manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales vivos ni de los ecosistemas y sus servicios, con una, muy pobre convivencia con la naturaleza, e innovación, conocimiento e industria incipiente e insuficiente para generar valor agregado, sofisticación y diversidad de productos para el consumo nacional y las exportaciones.<sup>66</sup>
- En el caso Departamental, el vector de riqueza natural y ambiental se acerca más al eje x lo cual significa que hay aún más tensión y contradicción, esta vez principalmente con la riqueza pública e institucional que representan las entidades

estatales de todo orden, nacional, regional y municipal; no solamente las ambientales, con sus políticas y gestión «explícitas» ambientales, sino también las sectoriales con sus «políticas ambientales implícitas» que suelen ser negativas o contradictorias con la voluntad popular local, del nivel municipal e incluso con los Planes de Ordenamiento Territorial.

- Es necesario lograr que el vector que representa la riqueza natural a nivel municipal y departamental, «gire» hacia la derecha del gráfico que sintetiza los resultados, de tal manera que todos los vectores apunten hacia un mismo lado, para lograr que haya «desarrollo» armónico y sinérgico. Esto no es fácil ni posible bajo el modelo actual; de ahí la importancia de identificar las acciones que lo lograrían desde las otras cuatro riquezas, que inciden en la riqueza natural y ambiental, que es la que se requiere alterar positivamente.
- La distancia entre las cinco riquezas territoriales, tanto a nivel municipal como departamental, es demasiado alta creando «círculos viciosos» de pobreza; (ver ilustración 4 y 5); en el caso municipal, es dramático el bajo nivel de la riqueza pública e institucional, en bue-

na parte por la ausencia de las instituciones en muchas regiones del país y el de la riqueza intelectual, por la muy pobre inversión en ciencia, tecnología e innovación. En el caso departamental, en el que las capitales de departamento influyen significativamente, por lo cual el orden de las riquezas cambia, revelando que en general, la creación de riqueza privada es baja. Sólo cuando logremos disminuir dicha distancia entre las cinco riquezas, lograremos la sustentabilidad del desarrollo, pues se generarán «ciclos virtuosos», sinérgicos entre ellos.

Se requiere por lo tanto replantear el modelo de desarrollo para lograr que la riqueza natural/ambiental vuelva a crecer, se regenere, o por lo menos se mantenga saludable, en vez de seguirse deteriorando; la gráfica circular que hoy indica una dirección contraria a la de las demás riquezas, debe volver a mostrar que todas las flechas apuntan hacia un mismo lado (formado por dos cuadrantes), para garantizar su aporte positivo al IDTS. Al revisar los componentes de la riqueza natural y ambiental que son los de los atributos y el riesgo, es claro que una acción es la protección y buen uso de los recursos naturales y respeto y regeneración y restauración de ecosistemas críticos y otra acción es la de disminuir efectivamente los riesgos a la población, especialmente la

66. Coincide plenamente con la evolución de los últimos 50 años de reprimarización de la economía, concentrando las exportaciones en petróleo, carbón, oro y níquel.

Ilustración 3. Índice de Desarrollo Territorial Sustentable a partir de las estadísticas municipales

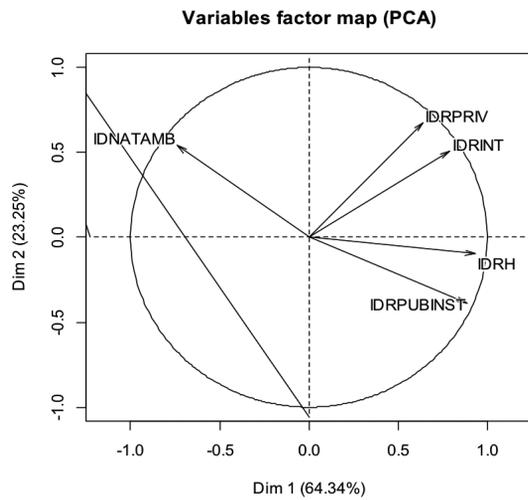
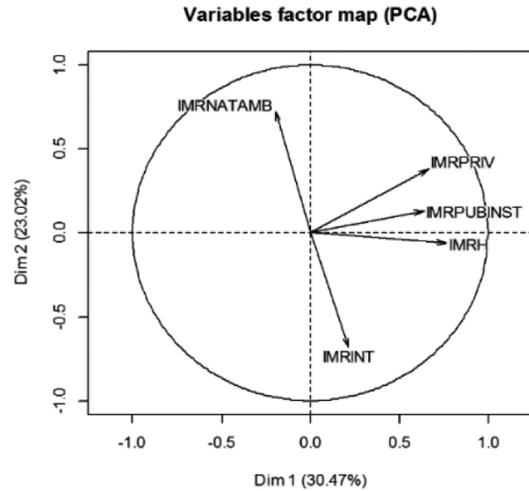
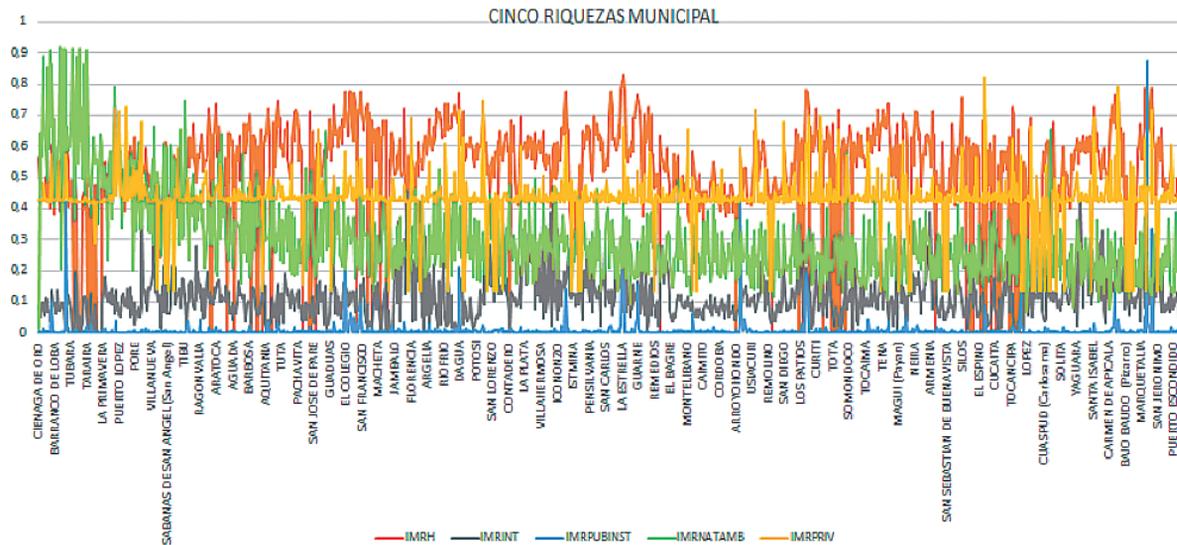


Ilustración 4. Índice de Desarrollo Territorial Sustentable a partir de las estadísticas departamentales



Fuente: elaboración propia

Ilustración 5. Distancia entre las cinco Riquezas del IDTS a Nivel Municipal



Fuente: elaboración propia

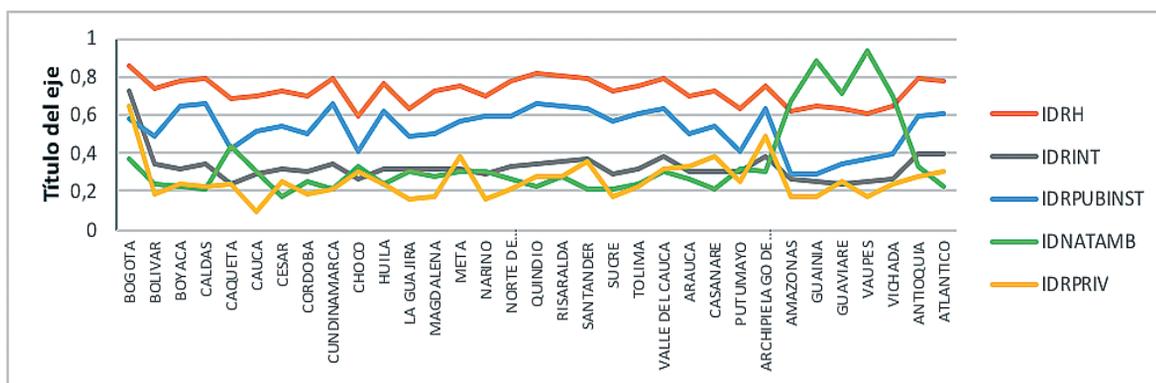
más pobre, que a medida que crece enfrenta mayores riesgos tanto sísmicos, como de aludes, deslizamientos e inundación. Todas estas acciones generarían oportunidades de «empleo» y «negocios» verdes.

Finalmente, Fonseca (2017) encontró que la desviación estándar

entre las cinco riquezas aumenta en la medida en la cual el IDTS aumenta de valor, es decir que la suma de las riquezas aumenta de dimensión, lo cual significa que la forma de crecimiento actual del país evoluciona hacia un mayor desbalance entre las cinco riquezas, lo cual es contrario al desarrollo armónico,

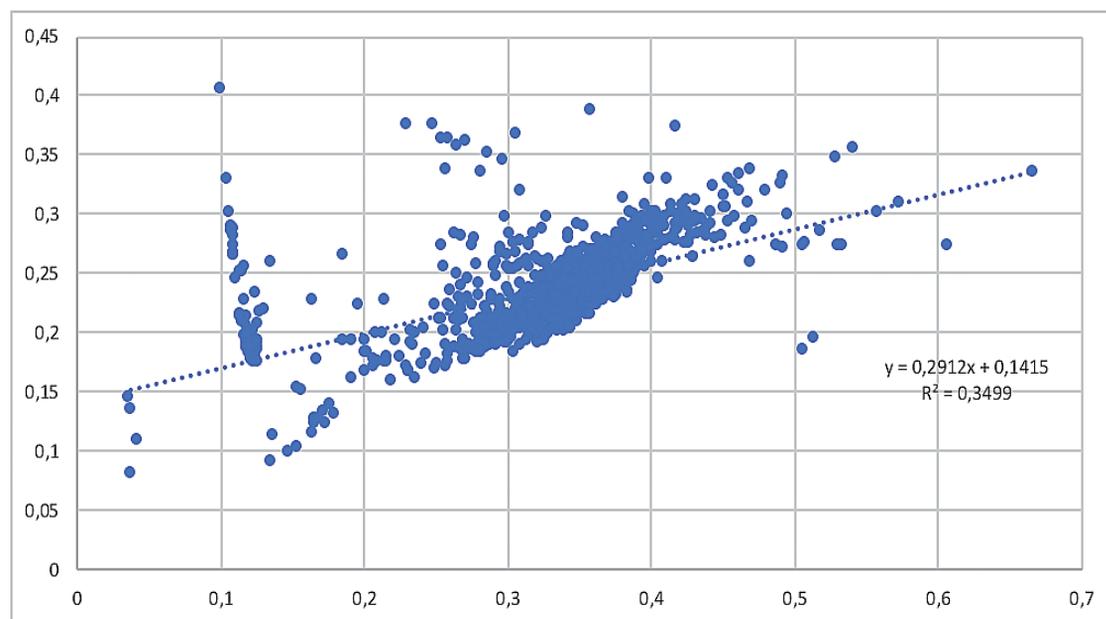
sustentable, que debería presentarse si todas las riquezas ascienden más armónicamente, más simultáneamente. La ilustración 6 ilustra el hecho que a mayor IDTS municipal, la desviación standard crece, con un valor de  $R^2$  significativo (0,34) lo cual indica que a medida que los municipios crecen en

Ilustración 6. Distancia entre las cinco riquezas del IDTS a nivel departamental.



Fuente: elaboración propia

Figura 6. Valor IDTS vs Desviación estándar de las cinco riquezas a nivel Municipal



Fuente: elaboración propia

su IDTS, sus cinco riquezas se distancian entre ellas en la circunstancia actual colombiana; Lo ideal es que se acercaran las cinco riquezas en su dimensión absoluta y relativa. La significación de la gráfica 6 es que a medida que hay «crecimiento» en parámetros convencionales, se distancian más entre ellos, por diferentes razones, entre las

cuales la falta de planeación, la corrupción, el desbalance entre el Estado central y los territoriales y las limitaciones presupuestales resultan en dicha distorsión. El desarrollo ideal tendría las características de valores de las cinco riquezas cercanos a uno, muy cercanos entre ellos y la regresión de la figura 6 tendría una pendiente exactamente

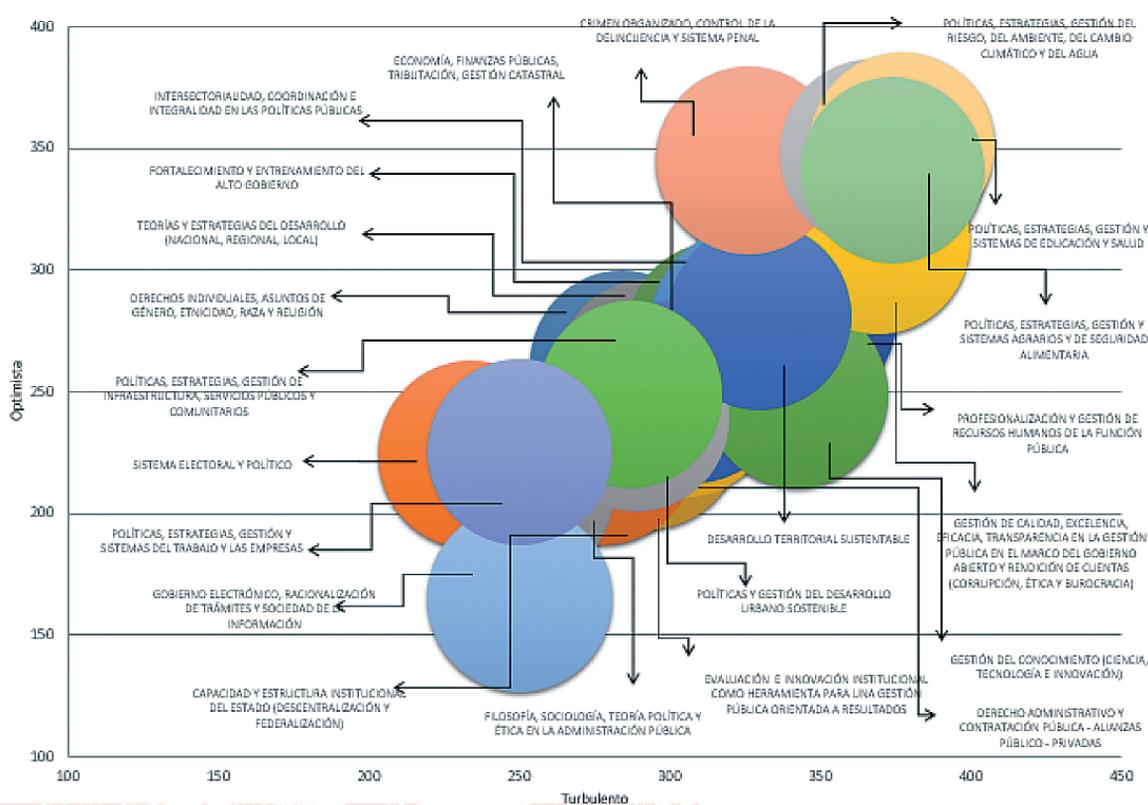
contraria a la resultante actual. Es decir, que a medida que un municipio está en mejores condiciones, es porque todas o das sus riquezas han crecido de manera armónica y su dirección es hacia el mismo lado. Nos parece que esta forma de análisis de todos los factores que contribuyen al desarrollo municipal es pertinente y útil en el sentido

que permite incorporar todas las consideraciones en un mismo instrumento.

Otra exploración sobre las preferencias ciudadanas para el siglo 21 en Colombia acerca de lo que debemos investigar e innovar, fue el ejercicio PET2, «Planeación Estratégica Participativa con escenarios tridimensionales territoriales», dirigido a los egresados de administración pública de la ESAP, en el año

2014, que arrojó los resultados que se aprecian en la gráfica, bajo dos escenarios: el optimista (se logra la paz completa en Colombia, la incertidumbre sociopolítica y económica mundial es baja y los efectos del cambio climático y la contaminación son moderados) y el turbulento, consistente en lo contrario (no se logra la paz completa en Colombia, el escenario mundial es complejo y turbulento, los efectos del cambio climático,

la pérdida de biodiversidad y la contaminación son evidentes y fuertes), que arrojó el resultado en ambos escenarios, que los cuatro temas más críticos y prioritarios serían en orden descendente: Las políticas y Gestión Ambiental, del clima, del riesgo y la biodiversidad; La gestión del sistema judicial y control del crimen y corrupción; La gestión de la educación y la salud; y la gestión agropecuaria y de la seguridad alimentaria.



Fuente: Fonseca, Carlos. Lineamientos e Instrumentos de Diseño y Evaluación de Políticas y Estrategias de Ciencia, Tecnología e Innovación Regionalmente Diferenciadas para el Desarrollo Territorial Sustentable de Colombia. UPTC-IGAC, 2018

# 4 Cambiar el «modelo» neoliberal de crecimiento sin límites por uno de sustentabilidad compleja

Tanto el modelo del IDTS, Índice de desarrollo territorial sustentable, como las consideraciones y diagnóstico, confluyen en que nuestro modelo colombiano, es de carácter extractivista minero/energético, de uso equivocado del suelo, destructor de la naturaleza, excluyente social y económicamente y en el territorio; es una democracia incompleta y defectuosa con posiciones dominantes de unos actores, corrupción, burocracia, asesinatos permanentes de los líderes sociales y ambientales, que arreciaron nuevamente después del acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el gobierno Santos en el 2016. Prima el interés individual sobre el beneficio colectivo tanto en las empresas privadas como en los cargos públicos, y la ciudadanía está comprendiendo, a través de las protestas de los jóvenes de los últimos meses, que es necesario hacer cambios

importantes.<sup>67</sup> Con razón, Acemoglu y Robinson nos sitúan en la franja de riesgo de «nación fracasada» o marginal, si no logramos cambios importantes en el campo de la democracia representativa y participativa, y de la economía productiva real.

La realidad de Colombia es que tenemos gran diversidad y complejidad (Carrizosa, 2018), lo cual no significa riqueza hasta que no entendamos que es y qué hacer con ella de manera sustentable y no hemos invertido

<sup>67</sup> Es necesario reconocer también que dentro de las marchas y el paro hay multiplicidad de actores, dentro de los cuales se distinguen desde los jóvenes movidos por su enorme inconformidad y ansiedad ante un futuro muy incierto y complejo, hasta elementos criminales, ligados a grupos mafiosos narcoterroristas, con intereses específicos como la destrucción de expedientes delincuenciales, pasando por la infiltración patente de «civiles» provenientes de la fuerza pública o de grupos de extrema, paramilitares de derecha o de izquierda extrema, que buscan crear más caos con fines políticos y electorales.

en ciencia, tecnología e innovación como debería ser para entenderla; Algunos autores como Ricardo Hausman asocian el desarrollo con la capacidad de diversificar y complejizar los bienes y productos que se exportan, así como ampliar el número de países compradores; Si bien esta visión es muy limitada pues los mercados internos y la calidad de la vida y convivencia importan mucho y no se trata únicamente de exportar a los mercados internacionales, porque el desarrollo es mucho más multidimensional y multi-escalar (Fonseca C. , 2018); es fundamental entender el nivel de complejidad productiva que un país ha alcanzado, lo cual es sinónimo de capacidad de agregar valor a los bienes y productos generados, de organizar social y empresarialmente a la cultura nacional para lograr que los mercados internacionales los acepten<sup>68</sup>. En el caso colombiano nuestro nivel de sofisticación y diversificación es bajo especialmente en los últimos años, en los que las exportaciones de café, banano, flores fueron reemplazadas por el petróleo, el carbón y el oro. El desarrollo, además de generar bienes y productos para los mercados nacionales y extranjeros, consiste en proveer seguridad, felicidad, oportunidad a

68. NO podemos olvidar tampoco que Colombia es el país exportador de coca más grande y el 80% del oro que sale del país es ilegal, lo cual implica una gigantesca organización ilícita y criminal, que afecta enormemente la vida nacional.

los nacionales, atendiendo sus demandas con ofertas cada vez mejores en nuestro propio territorio y proyectando posteriormente hacia el resto del mundo. De acuerdo a los resultados del IDTS, se trata de acrecentar, de regenerar la riqueza natural, lo cual requiere gran inversión también en la riqueza intelectual y transformaciones radicales de la riqueza pública e institucional.

**(...) nuestro nivel de sofisticación y diversificación es bajo especialmente en los últimos años, en los que las exportaciones de café, banano, flores fueron reemplazadas por el petróleo, el carbón y el oro.**

(...)

No hay duda de la inminencia del cambio requerido, de la transformación hacia una sociedad y cultura verdaderamente sustentable, debe replantear la acumulación privada sin límites de unos pocos en desmedro de la mayoría, como motor principal del desarrollo nacional, como lo demuestran Piketty a nivel europeo y Sarmiento Palacio y Londoño, a nivel de Colombia. El consumo y desperdicio autista, la inequidad creciente en la sociedad y la economía, no es el camino para que una gran parte de la humanidad acceda a los

adelantos logrados y a unas mínimas condiciones de dignidad humana, pero además minimiza un aspecto fundamental que es el del «buen vivir», el vivir bien, sin necesidad de acumular sin límite los bienes materiales<sup>69</sup>. El libro «La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe» señala con claridad que debemos explorar otro modelo de desarrollo, con un cambio estructural con sostenibilidad ambiental; se interpreta «la dimensión ambiental como freno al desenfreno capitalista», lo cual requiere «como condición básica para la transformación considerar la dimensión ambiental como sujeto político de excelencia y la creación de estructuras y de canales explícitos para una participación ciudadana vinculante». (Gligo & al., 2019)

El dilema no es más entre Ambiente o Desarrollo sino entre Buen Desarrollo y Mal desarrollo pues el marco de análisis es el antropoceno, época en la cual

69. Se trata precisamente de la auto evaluación personal acerca de la cantidad de bienes materiales necesarios para vivir dignamente. Si bien, un nivel adecuado de infraestructura y de fluidez económica son necesarios para llevar una vida cómoda y agradable, cubriendo todas las necesidades y gustos de manera moderada y controlada, debemos encontrar los límites en los cuales afectamos a los demás. La nueva visión implica sentirse bien si todos los demás están bien y por ello el altruismo y la generosidad constituyen factores importantes de satisfacción personal. Se diría en términos convencionales neoclásicos, que la satisfacción y utilidad se amplían para incorporar la «trascendencia generosa»; ser capaces de atender no sólo las necesidades inmediatas personales y familiares y abarcar la empatía por más individuos de la sociedad.

las acciones humanas afectan tangiblemente los ecosistemas a nivel planetario: la tierra «se quedó pequeña» para los humanos, pues la llevamos al límite con esta forma de evolucionar consumiendo sin límites, atesorando privadamente sin límites; afectando con nuestras externalidades negativas a los demás humanos y a la naturaleza; se trata ahora de una situación diferente a hace cincuenta años, pues ahora es evidente nuestra «sobrecarga» a los ecosistemas a nivel planetario con una acumulación de bienes suntuarios exagerada; ahora es definitivo cambiar radicalmente; se trata de dejar el antropocentrismo inequitativo individualista, acumulador y derrochador y avanzar hacia un ecocentrismo más solidario socialmente y mesurado en el uso de la naturaleza. Según los autores de «la tragedia ambiental de América Latina y el Caribe», es necesario considerar además de las fallas de mercado (precios), las fallas de política (subsidios e impuestos) y las fallas institucionales (propiedad y acceso). (Gligo & al., 2019).

Agregaríamos a esta visión netamente económica, que es necesario incluir la concepción del «buen vivir» como una dimensión adicional de la trascendencia de pertenecer a la sociedad y al planeta. Cada persona debe evaluar su nivel de bienestar, de «buen vivir» y de trascendencia, de dar y compartir con los otros que

sería su ideal, para ejercerlo y ampliarlo si es del caso.<sup>70</sup>

Coincidimos con Garay (2020) acerca de los «(c) ambios necesarios para transitar de un modelo Mercado-céntrico hacia un Estado comunal privado-céntrico marcadamente diferencia(l)do de un modelo Estado-céntrico a la usanza tradicional», que sea «intensivo en valor agregado doméstico, incluyente socialmente y sustentable socio-ecológicamente». Este tipo de Estado se separa de la reprimarización de la economía basada en la extracción de recursos naturales no renovables- combustibles fósiles como petróleo y carbón, y otros minerales como oro y níquel- y en la desagriculturización y desindustrialización, y de un crecimiento de sectores de servicios con predominancia del sector financiero y del comercio», que Garay asocia más bien a la «maldición de los recursos naturales» y que tiende a generar «pereza fiscal» y un decisivo desplazamiento de

70. Un buen ejemplo de la dimensión de trascender es el de la fundación Bill y Melinda Gates, de la cual es a su vez su presidente otro multimillonario, Warren Buffet. Todos ellos han asignado más del 75% de sus fortunas a actividades sin ánimo de lucro en las áreas de salud, desarrollo y educación principalmente, a nivel mundial. En dimensión mucho más modesta, y bastante publicitada, los más ricos del país, también invierten en proyectos de salud, cultura y educación. Cada uno en nuestra dimensión, podemos y debemos trascender. Si cada ciudadano con algún nivel de solvencia asume el apoyo a una familia pobre, sin consideraciones adicionales a servir, podríamos elevar la calidad y dignidad de la vida de muchas personas.

actividades sectoriales más trabajo intensivas/menos capital intensivas como algunos sectores manufactureros u otras actividades desarrolladas acorde con la aptitud del suelo como el caso de ciertas actividades agropecuarias» (Garay L. j., 2020).

En Colombia, el aporte del sector minería (sin hidrocarburos) al PIB nacional 2017-2018, que fue del 0,7%, lo cual es muy pequeño frente al de la «economía del cuidado» calculado por Cecilia López en 19,0% y además se relaciona «con revaluación de la moneda y una alteración sustancial en precios relativos de bienes y servicios básicos con sus impactos perversos en la asignación de recursos productivos en la economía en una perspectiva duradera» (Garay L. j., 2020).

El mismo sector energético significa menos del 7,0% del PIB actualmente. En este caso complementamos a Garay en el sentido que el empleo y emprendimiento puede generarse en nuevos campos como la economía del cuidado, el turismo en todas sus formas, la energía renovable, los sistemas agrosilvopastoriles, la agroecología, la regeneración de ecosistemas estratégicos, la inteligencia artificial, las tics y otros que están descubriéndose y ampliándose, como los asociados a TICs, que son más dignos que los trabajos monótonos repetitivos de la industria convencional.

El planteamiento de Garay y Espitia (2019) acerca de «un modelo de desarrollo intensivo en valor agregado doméstico, incluyente socialmente y sustentable socioecológicamente» que brinda prioridad «a la administración societal de los variados y preciados territorios socio-ecológicos y biodiversos, bajo principios y criterios rectores, y arreglos institucionales formales e informales novedosos de eficiencia socio-económica, resiliencia socio-ecológica y medioambiental» reclamando el manejo de los «comunes», merece comentarios y complementaciones; la propuesta de Garay y Espitia comprende criterios como:

**A.** «Con carácter socio-ecológico y con enfoque territorial/espacial» debe buscarse «un adecuado y comprometido balance entre aprovecha-

miento, preservación, potencialización y desarrollo de la riqueza natural de Colombia, que crecerá en la medida en la cual el mundo aprecia cada vez más los recursos naturales, los servicios ecosistémicos y la calidad ambiental». Para ello, proponen i. la sustitución manual de cultivos de uso ilícito, con alternativas agroecológicas y forestales (para lo cual «se deberá contar con requisitos claramente más exigentes que los observados en la práctica para la implementación del Acuerdo de Paz con las Farc; tales como la presencia del Estado en su integralidad, la implantación de campañas masivas de conservación de la biodiversidad, que son intensivas en mano de obra; promover el uso del suelo en consonancia con su aptitud; desincentivar la producción comercial de «commodities» en territorios ecosistémicamente frágiles; combatir frontalmente la minería ilegal y criminal».

Consideramos que este punto no debe circunscribirse a los municipios PDET y al glifosato para cultivos ilícitos, instituyendo los nuevos modelos de aprovechamiento sustentable del suelo y la biodiversidad (agroecología y sistemas agrosilvopastoriles de ganadería) como también la eco-

nomía «circular» de reciclaje y reutilización de residuos con apoyo de las tics en todo el territorio nacional, en función de las particularidades de cada eco-región. Otra urgencia es la de la economía del cuidado de ancianos y niños, el reciclaje y la denominada «economía circular», que ofrecería además un gran campo de oportunidad de empleos y negocios verdes, pues Colombia está muy atrasada en esos aspectos<sup>71</sup>.

**B.** «El reconocimiento y valoración justa de la ruralidad, con la economía campesina y los pueblos indígenas y afrocolombianos y la agricultura mediana para la producción de bienes básicos para la seguridad alimentaria local y nacional, como lo muestra la pandemia del covid19 y el reclamo de varios países del norte global, de una estrategia de seguridad alimentaria del orden nacional.» Para ello es necesario i) erigir la tierra no solo como factor de producción o de poder político, social y militar, con rentismo e institucionalidad extractiva/excluyente sino también como factor fundamental de conservación y desarrollo ecosistémico sostenible, de reproducción resiliente de la riqueza natural, en lo cual se debe potencializar el papel de

71. La Misión de Crecimiento Verde fue bastante tímida en sus metas propuestas.



las víctimas en la reconstrucción productiva y social de los territorios, con cultivos alternativos que garanticen ingresos adecuados; para ello requerimos programas gubernamentales especializados de sustentación de ingresos y de precios de referencia, provisión de asesoría y capacitación, de construcción y rehabilitación de vías de acceso».

En adición a estas consideraciones es necesario introducir las compras estatales, la promoción y apoyo decidido a las asociaciones campesinas de productores agroecológicos y el reemplazo gradual de alimentos enlatados o de dudosa calidad en los PAE y en los abastecimientos de alimentos al sistema de salud, como estrategia fundamental, tanto para brindar alimentación sana y segura, como para avanzar en la transparencia y ética de estos servicios. Sin lugar a dudas, también, es necesario avanzar en la sustitución de las proteínas de origen animal, especialmente bovino, por proteínas de origen vegetal, o alternativamente de animales cada vez de menor tamaño como los insectos. más aún, es muy rentable socialmente considerar la regeneración de los ecosistemas degradados para que puedan volver a ofrecer sus servicios ecosistémicos. Una estimación reciente de Inveemar, acerca de los aportes de

una hectárea de manglar en la Ciénaga Grande de Santa Marta, arrojó un valor de 600 millones de pesos anuales; si consideramos que podríamos tener en buena salud 50 mil hectáreas aproximadamente en dicho cuerpo deltaico costero marino, esta cifra es la increíble cantidad de 30 millones de millones de pesos, equivalentes a 8 billones de dólares (miles de millones).

**C** «La recuperación del liderazgo del Estado para corregir las protuberantes fallas del mercado tanto a nivel local como en la dimensión internacional, con una política industrial que garantice las consideraciones estratégicas tanto en lo productivo como en lo comercial internacional, seleccionando algunos bienes y productos de interés prioritario doméstico como también basados en consideraciones no sólo económicas sino también sociales y ecológicas; coincidimos que no se trata de retornar a la posición Cepalina, sino «transitar más bien hacia una política estratégica competitiva en consulta con el cambiante entorno internacional» (Garay L. j., 2020)

Agregamos que esto requiere en el caso colombiano una decisión de fondo, radical y veraz, de invertir seriamente en ciencia, tecnología e innovación que nos permita contar

con conocimiento propio en la interpretación de los ecosistemas y la biodiversidad y en las formas y estrategias de producción agropecuaria en el trópico húmedo con especial énfasis en los sistemas agro-silvopastoriles y en los cultivos agroecológicos, así como en cultivos propios de nuestras regiones intertropicales, que minimicen también la necesidad de grandes distancias de transporte. Necesitamos crear conocimiento propio, apropiado, pertinente a los ecosistemas tropicales que tenemos.

Esto asociado a la «des-financiarización y des-especulación» relativa del modelo actual, para que esté basado más en lo productivo real a partir del conocimiento de la complejidad y biodiversidad. Los conflictos de usos del suelo y del subsuelo, especialmente por la ganadería extensiva en páramos, ciénagas y bosques, además de la agricultura inadecuada en muchas cuencas altas y con muchos agroquímicos, de la deforestación masiva en algunas zonas, asociadas al narcotráfico y la extracción cuasi-criminal del oro en localizaciones ilícitas y con alta contaminación de los ríos por el mercurio usado, son los problemas rurales más acuciantes, que requieren la sustitución manual con las comunidades, con agroecología y mejor calidad de la vida. De manera muy urgente se requiere replantear el uso de agroquímicos en los cultivos legales, pues existen

suficientes pruebas del abuso de estos insumos por exceso o por inadecuación.<sup>72</sup>

Coincidimos con Garay en que la práctica de los acuerdos de paz debería ser más exigente que lo actual. La presencia del Estado, no sólo de la fuerza pública, es fundamental, la implantación de «campañas masivas de conservación y desarrollo de la biodiversidad que usen la mano de obra campesina de manera intensiva, la promoción del uso adecuado del suelo en consonancia con su aptitud, la desincentivación de la producción comercial extensiva de bienes agrícolas como commodities en territorios ecosistemicamente frágiles, el combate a la minería ilegal y criminal y la reconsideración de la tierra no como un factor de producción, rentístico o de acumulación de poder político, social y militar, en una visión extractiva y excluyente exclusivamente sino también como de reproducción resiliente de la riqueza natural; para ello es necesario avanzar hacia la democratización y desconcentración en el uso y aprovechamiento de la tierra, con «innovación de regímenes de propiedad/tenencia y de usufructo, la restitución y la reconstrucción productiva y social de los territorios» (Garay

72. El caso del cultivo de arroz en Tolima en el cual se aplican pesticidas que matan también los insectos benéficos al cultivo, en cantidades varias veces superiores a los umbrales de afectación; igualmente, las fresas y los tomates han sido estudiados en la universidad nacional, encontrando acumulaciones muy superiores a las permitidas.

L. j., 2020).<sup>73</sup> Por ello, medidas como las recomendadas desde hace años por Carlos Lleras Restrepo y Hernán Echavarría de cobrar impuestos suficientemente altos a las tierras de latifundio improductivas es importante, pues permite frenar la expansión agropecuaria en alguna dimensión.

Lo anterior significa que requerimos grandes cambios, transformaciones en la forma de la relación socio-ecológica en las distintas regiones; de transformación productiva e institucional y de ocupación del territorio; si queremos trascender en el siglo más complejo, incierto, veloz y ansioso que la humanidad ha vivido, en el «Antropoceno» del siglo 21, pues ya se alcanzó el punto en el cual toda la sociedad global logró alterar los ciclos biogeoquímicos a nivel planetario; no es solamente la consolidación de las áreas protegidas, sino también la transformación de las áreas y las formas de producción; requerimos actuar inmediatamente sobre el cambio climático relacionado con los combustibles fósiles y los cambios de uso del suelo; sobre la extinción de la biodiversidad, asociada a la deforestación y cambios de usos del suelo; sobre la contaminación ambiental, asociada a nuestra forma de producción industrial, agrícola y pecuaria y al consumo ilimitado, que están destruyendo los insectos polinizadores; y, sin

73. Es necesario apoyar y consolidar figuras como las de las Zonas de Reserva Campesina, animándolas a explorar formas organizativas alternativas e innovadoras.

**(...) requerimos grandes cambios, transformaciones en la forma de la relación socio-ecológica en las distintas regiones; de transformación productiva e institucional y de ocupación del territorio; si queremos trascender en el siglo más complejo, incierto, veloz y ansioso que la humanidad ha vivido, en el «Antropoceno» del siglo 21 (...)**

lugar a dudas, debemos cambiar la creciente desigualdad económica entre los más ricos y el resto de la población, pues todos los anteriores factores y sus sinergias negativas activan las alarmas de una posible «catástrofe» civilizatoria que podría expresarse en hambrunas generalizadas y mayores sufrimientos hasta un punto en que nuestra especie desaparecería. Ante la visión equivocada de disminuir los salarios de los trabajadores, se requiere una visión en la cual el aumento de ingresos de estos permitirá que compren más insumos para una vida más digna, dentro de la franja del consumo no suntuario. Con base en estas consideraciones de fondo, es necesario comenzar, o retomar, muchas tareas como las que se presentan a continuación.

# 5 Rediseñar instrumentos de valoración social, económica y ambiental

El «modelo» de desarrollo se refleja profundamente en la valoración social y económica de todas las acciones, bienes y servicios que la comunidad usa en general y más específicamente en las «externalidades económicas» que no incorporan, en las cuentas nacionales ni en las evaluaciones de los programas y proyectos, el verdadero valor para la sociedad de estos. Algunos autores hablan del VET, valor económico total, que incluye el valor de uso, de intercambio, de opción y de existencia<sup>74</sup>, lo

74. El valor de existencia es muy importante, pues realmente incorpora la ética y estética en la decisión económica, al reconocer un valor intrínseco por el simple hecho de existir a cualquier organismo u objeto. Así, la permanencia de las ballenas o de los panda, se constituye en un alto valor para la sociedad, en la medida en la cual la conciencia colectiva asigna un alto valor a su existencia y permanencia independientemente de su posible uso con fines utilitarios. La sociedad considera que deben existir por su propia existencia.

cual es una forma indirecta y parcial de recoger otras valoraciones de la sociedad. Si logramos, aunque sea incluir estas modalidades de valor, podremos avanzar bastante, aunque siempre se recibirán críticas por «monetizar» lo que no se puede comercializar<sup>75</sup>. Los incentivos, tasas, impuestos del Estado, que son los instrumentos cotidianos que inciden en todas las acciones y decisiones de la sociedad, presentan grandes fallas. El Estado debe corregir tanto las fallas del mercado (externalidades negativas), como las fallas del Estado (impuestos,

75. Asignar un valor económico como aproximación acerca de lo que la sociedad aprecia o valora, es sólo un ejercicio cuantitativo aproximado que no vuelve automáticamente comerciable o comercial algo que se considera pero que si reconoce que su equivalente o aproximado puede ser muy alto. Por ejemplo, el diario íntimo de una persona es «invaluable», pues su pérdida o difusión sería muy doloroso para la persona, pero puede admitir comparación con otras satisfacciones o beneficios o costos que la persona tenga o aprecie.

estímulos) como las institucionales (normas, leyes, etc.) para reflejar el verdadero valor social y económico de todas las acciones humanas. Es importante aclarar que la sociedad toma decisiones con y sin información económica, pues hay asuntos que son del campo de la ética, más que económicos. Sin embargo, las evaluaciones económicas encierran grandes deformaciones, al asignar el valor de cero o nulo a muchos efectos y consecuencias.

## 5.1. Rediseño de las Cuentas Nacionales

Las cuentas nacionales deben replantearse<sup>76</sup>. Hay recursos y riquezas que no se contabilizan por que no están dentro del mercado o porque no se conocen sus servicios sociales, culturales, ecosistémicos y ambientales, lo cual hace que su valor relativo sea de «cero» frente a las que sí aparecen. Así, por ejemplo, el valor del trabajo doméstico, del cuidado de los niños, de los alimentos que se obtienen de las ciénagas y bosques sin pasar por los almacenes, que pueden significar el 20% o más del

76. Es cierto que actualmente se llevan «cuentas satélite» de común acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales» de Naciones Unidas, pero estas presentan serias deficiencias, algunas de ellas recientemente corregidas, como la depreciación y desgaste de equipos artificiales; la degradación de ecosistemas se asimila a la pérdida paulatina de su capacidad de ofrecer servicios ecosistémicos en la medida en la cual se esté degradando.

PIB, no se incluyen actualmente, mientras que la minería y petróleo no llegan al 7% del PIB, generan poco empleo y grandes externalidades por la remoción de tierras y tratamientos químicos y se les da gran importancia; Adicionalmente, están las «externalidades» provenientes del uso de materiales e insumos que no se contabilizan en las cuentas nacionales, que no se toman en cuenta y que representan costos sociales y ambientales importantes, como en el caso de la contaminación causada por los combustibles fósiles (Shindell, 2016) , que demuestra que mientras que el galón de gasolina o diésel en USA tiene un precio en el mercado de alrededor de U\$2,25, los costos sociales por daños a la salud humana y a los cultivos agrícolas es de U\$3,80 si es gasolina y de U\$ 4,80 si es diésel. Estos costos sociales, colectivos medibles no se incluyen en las decisiones sobre inversiones privadas e incluso estatales, pero tienen consecuencias profundas que deforman ampliamente la calidad de la vida, la asignación de los recursos económicos y las decisiones de la sociedad.

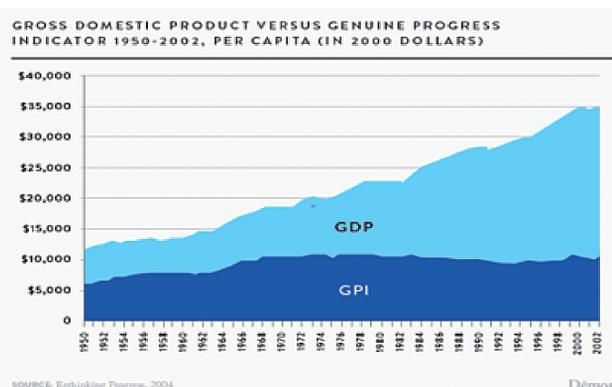
El «índice de progreso genuino», IPG; Genuine Progress Index, desarrollado en los Estados Unidos y adoptado por varios estados y países (Sanchez, Gomez, & Herrera, 2006), ilustra sobre los grandes vacíos y limitaciones de la contabilidad nacional actual, a nivel mundial, la cual , aunque ha evolucionado bastante desde su

concepción en Naciones Unidas en los 60s, ignora o desprecia variables muy importantes, tal como se aprecia en la ilustración 7, pues no registra aportes positivos tales como el trabajo voluntario, el cuidado de los niños, el trabajo doméstico, la función de las calles y autopistas, de la depreciación y desgaste de los bienes durables, de la educación superior, de los ajustes de poder adquisitivo real, e igualmente tampoco registra los efectos y costos , impactos y riesgos sociales como ambientales/ecológicos, tales como la contaminación del agua, de los suelos y del aire, la contaminación por el ruido, la pérdida de vidas humanas por homicidios, el desempleo y subempleo, la pérdida de cobertura vegetal, de humedales, de tierras aptas para la agricultura, la extinción de recursos no renovables, de la capa de ozono, el calentamiento climático, entre otros.

En Colombia, el único ejercicio que se ha hecho demostró ampliamente su validez, para registrar verdaderamente las pérdidas de riqueza humana y natural asociadas a un modelo de desarrollo equivocado para nuestras condiciones complejas. (Sanchez, Gomez, & Herrera, 2006). Kubiszewski, y otros (Kubiszewski, y otros, 2013) ilustran ampliamente sobre las ventajas de estas mediciones sobre las del PIB per cápita.

Es fundamental retomar y ampliar las tareas del CICA; Comité Interinstitucional de Cuentas

## Economía y Contabilidad Verde: Índice de Progreso Genuino



Fuente: GPI, USA estimate, 2003.

Ambientales y comprometer a las universidades colombianas a estudiar todos los aspectos que significan cambio o alteración de las cinco riquezas. Igualmente, es necesario incorporar explícitamente en las evaluaciones de proyectos, no sólo las cifras de las evaluaciones financieras privadas sino también las valoraciones económicas y sociales que representan los efectos y riesgos colectivos. Así, por ejemplo, debemos corregir las cuentas nacionales, incorporando los costos sociales de la contaminación del aire y del agua, el deterioro de los ecosistemas y el agotamiento de los recursos naturales no renovables. El Estudio Mundial de Contaminación, hecho por la OMS, reveló que el 16% de las muertes anua-

les es por causa de la contaminación del aire y del agua.

Sólo en la medida en la cual estimemos adecuadamente la realidad, tomaremos las mejores decisiones económicas. Robert Costanza y su equipo, (Costanza, y otros, 2014) ofrecen dos ejercicios de valoración económica de los servicios ecosistémicos ( uno en 1997 y otro en 2007), en el último de los cuales consideran el cambio de uso del suelo entre 1997 y 2011 y encuentran que 19 servicios de 17 grandes ecosistemas producen alrededor de 125 a 145 trillones de dólares año (dólares de 2007) para la humanidad y que la pérdida de servicios ecosistémicos es entre 4.3 a 20.3 trillones de dólares en estos cinco años (dependiendo de

las unidades que se usen), mientras que el PIB agregado de todos los países llega a 75 trillones en ese mismo año.

Se aprecia una enorme diferencia ente el IPV y el PIB de Estados Unidos en 2004, al tener en cuenta tanto las contribuciones como las deducciones propuestas. Sin lugar a dudas esta contabilidad permite incluir aspectos totalmente reales del valor económico total, aunque quedan otros sin contabilizarse.

Finalmente, el IDTS, Índice de Desarrollo Territorial Sustentable, que se explicó anteriormente, es otra herramienta susceptible de mejoramiento, que permite integrar numerosos aspectos con *sindéresis* conceptual.

Table 2-2. Genuine Progress Indicator Components and Values, United States, 2004

Component	Amount (billion dollars)
<b>Contributions</b>	
Weighted personal consumption expenditures (adjusted for inequality)	+ 6,318.4
Value of housework and parenting	+ 2,542.2
Value of higher education	+ 828.0
Value of volunteer work	+ 131.3
Services of consumer durables	+ 743.7
Services of streets and highways	+ 111.6
Net capital investment (positive in 2004, so included in contributions)	+ 388.8
<b>Total positive contributions to the GPI</b>	<b>\$11,064.0</b>
<b>Deductions</b>	
Cost of crime	- \$34.2
Loss of leisure time	- 401.9
Costs of unemployment and underemployment	- 177.0
Cost of consumer durable purchases	- 1,089.9
Cost of commuting	- 522.6
Cost of household pollution abatement	- 21.3
Cost of auto accidents	- 175.2
Cost of water pollution	- 119.7
Cost of air pollution	- 40.0
Cost of noise pollution	- 18.2
Loss of wetlands	- 53.3
Loss of farmland	- 263.9
Loss of primary forest cover	- 50.6
Depletion of nonrenewable resources	- 1,761.3
Carbon emissions damage	- 1,182.8
Cost of ozone depletion	- 478.9
Net foreign borrowing (positive in 2004, so included in deductions)	- 254.0
<b>Total negative deductions to the GPI</b>	<b>\$6,644.8</b>
<b>Genuine progress indicator 2004</b>	<b>\$4,419.2</b>
<b>Gross domestic product 2004</b>	<b>\$10,760.0</b>

Source: See endnote 11.

## INDICE DE PROGRESO VERDADERO/GENUINO

**Componente** Valor (billones de dólares)

### CONTRIBUCIONES

Gastos de consumo personal Ponderados (ajustados por inequidad)	6.318.4
Valor trabajo doméstico y de cuidado de los hijos	2.543.2
Valor de la Educación Superior	828.0
Valor trabajo Voluntario	131.2
Servicios de los Bienes Durables	743.7
Servicios de las Calles y Autopistas	111.6
Inversión de Capital Neta	388.8

### DEDUCCIONES

Costo del Crimen	34.2
Pérdida del tiempo libre	401.9
Costo del desempleo y el subempleo	177.0
Costo de compra de bienes durables	1089.9
Costo viajes vivienda trabajo	522.6
Costo eliminación contaminación intravivienda	21.3
Costo accidentes automovilísticos	175.2
Costo contaminación del agua	119.7
Costo contaminación del aire	40.0
Costo del Ruido	18.2
Pérdida de humedales	53.3
Pérdida de suelos agrícolas	263.9
Pérdida de Cobertura Vegetal primaria	50.6
Agotamiento de recursos no renovables	1761.3
Daño por emisiones de carbono	1182.8
Costo Agotamiento Capa Ozono	478.9
Préstamos Internacionales netos	254.0

<b>CONTRIBUCION TOTAL AL PIB</b>	<b>11.064.9</b>
<b>TOTAL DEDUCCIONES NETAS PIB</b>	<b>6644.8</b>
<b>INDICADOR PROGRESO VERDADERO/GENUINO 2004</b>	<b>4420.1</b>
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO 2004</b>	<b>10760.0</b>

## 5.2. Corrección de las Fallas del Mercado en las evaluaciones de proyectos

La valoración de las «externa- lidades» negativas es muy im- portante en las políticas y pro- yectos liderados por el Estado, e igualmente en los propuestos por el sector privado, pues re- gistran los daños que se causan a otros. Ahí hay un campo de trabajo grande, que se debe re- tomar<sup>77</sup> y que ilustra claramen- te Shindell (2016), en el caso de la gasolina y diésel en los EUA. Estos valores serían más altos en Colombia, pues dos ciudades importantes, Bogotá y Medellín, se encuentran a 2600 msnm y 1400 msnm res- pectivamente, con una menor densidad del aire y por lo tanto de oxígeno, que a nivel del mar. Adicionalmente, la calidad del combustible es inferior a las de USA. La evaluación de proyec- tos se debe hacer tomando en cuenta toda la vida real de los mismos; En el caso de la eva- luación de los buses diésel y gas de última generación con los eléctricos en Bogotá, se dividió

77. Alrededor de los 80s, se avanzó en cuentas ambientales o del patrimonio en Colombia, con aportes valiosos de Héctor Sejenovich por ejemplo; igualmente se conformó el Comité Interins- titucional de Cuentas Ambientales, con el Dane e Inderena a la cabeza; otro avance importante fue el Comité Ambiental del Sector Eléctrico, CASE, que apoyó el desarrollo de modelos de simulación de la calidad de agua en las corrientes de agua después de la cons- trucción de centrales hidroeléctricas como el caso del modelo R-QUAL2E para Urrá 1 y 2.

en dos de manera muy artificiosa: los CAPEX, costos iniciales del equipo, y los OPEX, costos de operación, fueron analizados por separado, sin llegar a una evaluación del «ciclo de vida» completo, resultando obviamente privilegiados los de diésel V5, tecnología ya descartada en Europa sobre los de gas por ser menos costosos; en cuanto a sus costos de operación se argumentó el costo de las estaciones de carga, que podría haber sido trasladado al proveedor de la electricidad, por ser un buen negocio para este. Así mismo, es posible que encontremos que los esfuerzos de encontrar negocios en otros países de empresas como EPM y EEB de generación convencional, transmisión de electricidad, sean mucho menos rentables que invertir en la electrificación de los buses o en la instalación de energías renovables, un nuevo campo de negocio limpio, con gran rentabilidad social y ambiental.

Es imperativo por tanto, informar y transferir a la sociedad, los verdaderos costos de uso del territorio, de las tecnologías y de las estrategias, y de cualquier decisión y por tanto lograr que tome las decisiones correctas. Otros costos y riesgos, no medibles, asociados a valores y creencias profundas, personales o colectivas, deben considerarse de maneras diferentes usando metodologías cualitativas como el SIMCORETSA.<sup>78</sup> El sistema

78. El Simcoretsa, síntesis de mínimo costo y riesgo económico, ecológico,

económico actual en general se basa realmente en la evaluación financiera privada más que en la social/económica pública. El valor económico total, que comprende el valor de uso, de intercambio, de opción y de existencia no se incorpora realmente, aunque se compensa de manera muy limitada con el cumplimiento de algunas normas que pueden atrasadas, parciales o sesgadas.

### 5.3. Repotenciar los impuestos e incentivos ambientales

Cárdenas (2021) nos recuerda que «en el caso de los impuestos a las actividades que generan daño a los demás», llamados «pigouvianos», hay cuatro razones poderosas para su aplicación creciente: 1) desincentivan el consumo de los bienes o servicios que causan el daño. 2) al desincentivar el consumo que genera daños a otros, incentivaría el consumo de bienes

tecnológico, social, cultural y ambiental, fue desarrollado inicialmente para comparar diez posibles localizaciones de puertos de carbón en el caribe colombiano, dentro de las cuales existían zonas de protección natural, parques nacionales, resguardos indígenas, sitios sagrados costeros, asentamientos turísticos, aeropuertos y demás. Se asignaron pesos relativos a cada localización en dos grandes categorías: la evaluación privada técnica, financiera y económica; la evaluación social, ecológica y ambiental; dentro de ellas se establecieron varias categorías y para cada área de análisis se explicitaron los criterios y valoraciones para llegar a un estimativo de su peso relativo y de la dimensión asignados.

sustitutos que tengan un menor daño, manteniendo el bienestar de los consumidores con un menor costo sociales de todos. 3) la sustitución incentiva la innovación de emprendimientos verdes que producen los bienes con menor costo social. 4) Generar recaudos tributarios que el Estado debería usar para buscar los objetivos ambientales. Según Cárdenas, el logro simultaneo de estos cuatro objetivos, «reducir el consumo dañino, aumentar el consumo más sano, promover emprendimiento y aumentar recaudo fiscal, es imposible».

En nuestra opinión, en el caso del «impuesto al carbono» en Colombia, como lo plantea Fonseca (2021) podrían alcanzarse los cuatro objetivos si se rediseña. La propuesta de Fonseca consiste básicamente en tres modificaciones a dicho impuesto, generado en 2016 y «adulterado» con un decreto de «no causación» en 2017. En primer lugar, el impuesto, del orden de U\$5.00 /tonelada emitida se recauda completo a través de su cobro en cada galón de hidrocarburo consumido en el país, sin excepciones; estos recursos alimentan un Fondo de Transición Energética que los usa para brindar préstamos blandos para la conversión de procesos industriales, vehículos de combustión interna e instalación de nuevas energías renovables; dado que son préstamos que se retornan, el fondo usaría nuevamente estos recursos, para apoyar, sin retorno, proyectos rurales de conversión de ganadería extensiva a

sistemas agrosilvopastoriles, regeneración de ecosistemas (ciénagas), proyectos de acuicultura sustentable, reforestación a asociaciones y comunidades campesinas e indígenas preferiblemente. De esta manera se usaría dos veces el mismo recurso. Para ello, es necesario eliminar la «no causación», consistente en que las compañías que venden o consumen combustible fósil pueden presentar proyectos de «no causación», tales como siembra de árboles con acuerdos con comunidades, que logran negociar en valores muy menores a los U\$5.00 (alrededor de U\$3,00, de los cuales las comunidades sólo reciben la mitad), pervirtiendo el mismo concepto, pues realmente el combustible si se usa y genera grandes externalidades. Una cosa es NO emitir, y otra cosa es capturar gases de efecto invernadero. La legislación colombiana debe corregir esa interpretación falaz del concepto de no causación, puesto que podría constituir una «elusión» de impuestos. Fonseca estima que esta estrategia de doble uso resultaría en 2,34 veces más recursos para el fisco nacional, sin aumentar el impuesto.

Cárdenas (2021) nos educa al explicarnos que «si el consumo dañino baja lo suficiente, se reducirán los recaudos aunque mejorará la calidad de vida de todos y se generarán emprendimientos de bienes más sanos para todos. Si el consumo del bien dañino se mantiene a pesar del precio más alto, se generarán recaudos importantes que se pueden

usar para mitigar o adaptarse al daño, lo cual se asocia a que el balance neto de un impuesto verde bien diseñado es reducir el costo neto a la sociedad por cualquiera de estos cuatro canales. Agregaríamos que la potencialidad del impuesto verde de generar empleo verde es también un elemento fundamental en su consideración, pues Colombia, según la OCDE, es actualmente el quinto país con desempleo juvenil del orden de 22,4 desde los 16 a los 24 años de edad.

#### **5.4. Rediseño del IPM, Índice de Pobreza Multidimensional**

De manera similar, es necesario revisar el IPM, que actualmente cuenta con 15 variables, dentro de las cuales aparecen educación, acceso a salud, trabajo infantil, algunas de ellas de carácter un tanto redundante o sesgada, como el caso de la vivienda (material de las paredes y piso); en cambio, a raíz del COVID se hicieron evidentes las siguientes ausencias: Nutrición, equidad de género, Riesgo (de inundación, deslizamiento, avalancha); acceso a energía y acceso a internet, pues registran brechas muy grandes entre las condiciones rurales y urbanas y también dentro de las urbanas.<sup>79</sup>

79. Fonseca condujo un ejercicio preliminar que resultó en una ampliación de la brecha urbana-rural muy alta, en contradicción con hallazgos recientes del DANE que sostienen que, como el IPM urbano se deterioró, se acercaron los dos índices.

#### **5.5. Redistribución del PGN, Presupuesto General de la Nación**

Como resultado lógico de todas las anteriores consideraciones, es fundamental replantear el PGN, presupuesto general de la nación, pues su actual distribución revela la nula importancia de temas fundamentales para la democracia, la paz y el progreso sustentable. Mientras que el servicio de la deuda pública es de 24.3% del PGN y Defensa y Seguridad del 12,5%, -lo cual en otros países es la mitad o menos de esta cifra-, en cambio Justicia cuenta con el 1%, Deporte con el 0,2%; Cultura con el 0,1%; Ambiente con el 0,2% y Ciencia, Tecnología e Innovación con el 0,09%. Es evidente el desbalance tan dramático entre los temas fundamentales del país, corroborando las conclusiones del ejercicio del IDTS, índice de Desarrollo Territorial Sustentable elaborado por Fonseca (2017).

#### **5.6. Incorporar explícitamente la economía ilícita y criminal en las cuentas nacionales**

Es fundamental incorporar en las cuentas nacionales la economía ilícita y criminal pues su significación tanto económica, como social y ética es de una magnitud considerable, aunque se niegue públicamente; existen varios estimativos, que llegan a ordenes muy importantes.

# 6 Rediseñar la institucionalidad ambiental y la gobernanza socio-ecológica

**E**l «Congreso de la República discute una reforma institucional de las CAR, consistente en la limitación de los periodos de los representantes de las ONG ambientales en sus consejos directivos y de sus director@s a uno solo, como medida anticorrupción; sin embargo, no se asumen cambios de mucho más profundidad, como liderar ecotecnologías apropiadas a los ecosistemas de su jurisdicción, en coordinación con los institutos de investigación ambiental del SINA; generar esquemas de gobernanza comunitaria socioecológica de los ecosistemas sensibles, que asuman más claramente la gestión de conservación con la gente en las zonas de amortiguación y la coordi-

nación con las áreas de protección de la naturaleza y con los resguardos indígenas y áreas de propiedad colectiva de las comunidades afrocolombianas, así como las zonas de reserva campesina, todos ellos temas en los cuales han sido bastante marginales; las CAR<sup>80</sup>; además de modificar y volver transparente el proceso de elección de los directores y representantes a los consejos directivos de las CAR, deben trabajar el empoderamiento de los consejos de cuenca, nuevos criterios y alcances de las tasas, impuestos e incentivos económicos y fiscales, así como de economía ambiental y ecológica para la

80. Se denominan así por brevedad a las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible.

valoración de los efectos y «externalidades» de los proyectos y programas a su cargo y , aprovechando la nueva asignación de regalías de ciencia y tecnología, a la protección ambiental, el mejoramiento radical de su gestión, que ha resultado menos buena que la esperada, según los indicadores de desempeño desplegados por el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible; otra tarea pendiente es la de revisar la experiencia de la ANLA y del propio ministerio frente a los demás ministerios y agencias del Estado y frente al poder del sector privado legal e ilegal.

Una tarea igualmente pendiente, de carácter intersectorial, es la de resolver definitivamente la relación entre las facultades sectoriales del orden nacional, como en el caso de la minería,

con las del ordenamiento territorial del orden municipal, en lo cual juegan papel de puente las Cars. El tema no es de orden menor. Sólo en la medida en la cual las propias comunidades locales construyan su relación adecuada con la naturaleza, se logrará la verdadera sustentabilidad, pero hay muchos más actores que intervienen en el territorio con muy diferentes intereses; el papel de las CAR es el de interpretar y lograr la coordinación entre los diferentes niveles territoriales y sectoriales para que no se produzcan las tensiones y choques actuales en lo referente al uso de los recursos naturales y del espacio geográfico (por ejemplo, el sector minero o el fracking frente al clamor de las comunidades en numerosos proyectos de oro por ejemplo; para ello el conocimiento científico y la evalua-

ción multipropósito multiobjetivo debe mejorarse y ofrecerse como instrumento para la toma de decisión.

La generación de empleo verde y de eonegocios debería ser también una de las tareas del SINA, en coordinación con todas las demás entidades sectoriales; los jóvenes y las mujeres habitantes del territorio juegan un papel crucial en esta dinámica, pues en el fondo el dialogo entre ellas y la naturaleza «es un dialogo entre mujeres»<sup>81</sup>. La construcción participativa tanto de los planes de desarrollo, de los planes de ordenamiento territorial, debe incorporar la dimensión ambiental de manera integral; los miembros de la comunidad y especialmente las mujeres y los jóvenes son actores fundamentales de dicha construcción.

81. Alguna vez le preguntaron sobre este asunto a Rita Levy-Montalcini y respondió que el conocimiento de las mujeres no era sólo un complemento del conocimiento alcanzado por los hombres, sino que era, también, una forma diferente de abordar el conocimiento, pues era «una conversación entre mujeres».



# 7 Educación integral, situada y contextualizada

La crisis del Covid-19 ha demostrado la fragilidad e inequidad de la educación colombiana, tanto en el contraste entre los establecimientos de educación privados y públicos, como entre los urbanos y rurales. La primera respuesta ha sido la de proveer de tabletas y computadores a profesores y estudiantes, cuestión que ya se ha intentado con problemas tanto de conectividad como de disponibilidad real de los equipos por trabas administrativas y frenos mentales de los administradores escolares; pero el problema no es sólo de conectividad informática sino de conexión entre la educación formal y la realidad colombiana en el siglo 21, como lo demuestran también las protestas y paros recientes en las cuales los jóvenes juegan un papel importante.

La educación actual, con aumentos de cobertura importantes en los últimos 20 años,

es muy deficitaria en calidad y pertinencia, especialmente en los establecimientos públicos, lo cual resulta, enormemente amplificado por la pandemia, en una brecha aún mayor en las oportunidades de la población; la OCDE es enfática en decir que una joven o un joven pobre tardaría 11 generaciones para alcanzar las condiciones de vida de la clase media actual en nuestro país, en buena parte explicable por las deficiencias de su preparación para integrarse a la sociedad. La educación convencional, de regular calidad, es parte de una condena a la desesperanza, un llamado a rebelarse ante una sociedad que no ofrece un panorama digno a los jóvenes, pues los empleadores públicos y privados tienen prevenciones tanto ideológicas como pragmáticas dependiendo de la institución en la cual el joven se prepara<sup>82</sup>.

82. En el caso de Chile y Colombia, es evidente que los egresados de diferentes universidades públicas y privadas son discriminados tanto por su

El «túnel» de oportunidad, al cual se refirió el premio nobel Angus Deaton, sólo lo cruzan muy pocos jóvenes pobres; en los mismos USA, que se preguntan como la tierra de las oportunidades, los jóvenes, además de muy endeudados con sus créditos universitarios, encuentran que tienen hoy sólo el 50% de posibilidades de tener condiciones de ingreso mejores que las de sus padres, que tenían un 80% de probabilidad o más de hace tres décadas, porque la sociedad industrial en la cual el empleo duraba muchos años se transformó, por la velocidad de la innovación, la competencia y la precarización, en mucho menor duración de las compañías. Una compañía en 1990 duraba en promedio 80 a 90 años mientras que en 2010 su duración podría estar entre 19 a 20 años, por la «destrucción creativa», consistente en su reemplazo por otras más innovadoras, como Schumpeter enseñó.

De Zubiría plantea la urgente necesidad de concentrarnos en enseñar a pensar, comunicar y convivir, como «pedagogía dialogante», en un país cuyos resultados de comprensión de lectura de estudiantes de quince años de edad resultó en que el 50% no entienden nada, 24% entienden las ideas principales, el 25% pueden hacer inferencias directas y sólo el 0,9%

condición social como por los niveles diferentes de deficiencia en su preparación. Entre los empleadores, existen visiones compartidas acerca de categorías de universidades.

pueden hacer realmente lectura crítica (pruebas pisa 2018), con la gravedad de que al comparar estos resultados con los de 2009 no se avanzó nada en los colegios e instituciones educativas públicas mientras que en las privadas sí; la brecha social crece incluso más en matemáticas, pues el 66% no las entienden pues no saben leer. De Zubiría afirma que perdimos la oportunidad de transformar la educación en estas casi cuatro décadas. En competencias argumentativas y deductivas solo del 1 al 4% logran llegar a nivel alto. (saber 11, 2019). La situación de supervivencia es tan crítica para los jóvenes actualmente, que el 73% de los jóvenes estarían de acuerdo con una dictadura si les trae oportunidades económicas, lo cual indica actitudes antidemocráticas sin conocer lo que podría ser la autocracia para sus vidas. La gran paradoja colombiana es que mientras la educación universitaria pública demuestra ser superior a la privada, como lo demuestran los resultados de investigación, en cambio en la base, en la educación primaria y secundaria es inferior. Requerimos mejorar dramáticamente desde la base la educación pública.

Se trata de construir conjuntamente con cada estudiante individuos tolerantes, empáticos, solidarios, autónomos y con claras actitudes democráticas, que se basen en la realidad, en su propia realidad local, regional, nacional, internacional y global. Otro aporte importante es

el de Mejía y Manjarrés, con la IEP, Investigación como Estrategia Pedagógica, que se puso en práctica en el programa ONDAS de Colciencias, con buenos aprendizajes, y la IAP, investigación Acción Participativa que nos enseñó el maravilloso maestro Orlando Fals Borda, basada en «sentipensar» y que ha sido reiterada por Arturo Escobar.

Esta tarea inmensa de reconstrucción del tejido social debe concentrarse especialmente con los jóvenes, construyendo con ellos un sistema sociopolítico y económico que los incluya realmente, que los entrene y prepare para el mundo complejo, veloz, incierto y ansioso que estamos y están ellos viviendo, para responder afirmativamente ante la realidad del paro que estamos viviendo. Los aportes de Freire para una pedagogía de la liberación de la ignorancia, de la opresión, del desconocimiento, mediante el dialogo de saberes, que situé y contextualice al joven de tal manera que pueda ser agente de su propia felicidad y satisfacción personal, con generosidad y altruismo en el complejo siglo 21 resultan profundamente oportunos. La construcción de las inteligencias múltiples de Gardner parecen ser uno de los caminos para permitir que los jóvenes vayan mejor equipados: inteligencia lógica-Matemática, inteligencia de comunicación escrita, verbal y por medios tic ( lo cual implica la lectura crítica), inteligencia corporal (cinestésica), inteligencia musical, inteligencia intrapersonal,

interpersonal y de relación con la naturaleza e inteligencia espacial/localizacional, si se cultivan armónicamente resultan en sinergias importantes para las personas.<sup>83</sup> Todo ello requiere la educación situada y contextualizada en la realidad colombiana y mundial actual, con especial énfasis en la oportunidad de las mujeres, pues está comprobado que un mayor nivel de educación de ellas incide hasta en la disminución demográfica del planeta.

Se requiere una educación que logre lectura y comprensión crítica de la realidad, empatía social y compromiso con el planeta<sup>84</sup>. Para ello, se requiere combinar «varias formas de lucha» contra la ignorancia y la desinformación. La educación debe ejercitar las «múltiples inteligencias» (las 8 de Gardner) del niño(a) y joven, de manera que desarrollen un cerebro más balanceado y un «sentipensar» más complejo, integral y propio que les permita enfrentar mejor el mundo complejo, cambiante, retador, incierto y expectante del Siglo 21, en el cual existirán oficios y profesiones que hoy no existen; la capacidad de adaptarse, de trabajar en conjunto, de entender nuevas oportuni-

dades, de cambiar y no sentirse relegado del mundo, será una de las virtudes requeridas, así como la educación «situada» y «contextualizada», que permita entender, dialogar, construir, desde el territorio propio, alternativas en la realidad del covid19, del cambio climático, de la globalización productiva y comercial, en la pérdida de la biodiversidad, de la inequidad, pero también de las oportunidades culturales, tecnológicas, como el escenario en el cual los jóvenes vivirán. La conformación de «redes de investigadores jóvenes» del mundo, en los diferentes temas de interés, en las cuales intercambien información y dialoguen y discutan, con diferentes puntos de vista, sobre los temas que han acordado sobre los problemas y retos (situados y contextualizados), así como la experimentación de soluciones y alternativas en grupo, guiados por tutores que entienden la dinámica del mundo actual, es muy importante.<sup>85</sup>

Necesitamos codiseñar con ellos, con los jóvenes, un sistema que los promueva y motive a vivir la vida plenamente en una nueva ética de convivencia en paz con los demás y la naturaleza, sin acumulación infinita de dinero, pero sí de amor y alegría, de riqueza interior y serenidad en el cambio, así como condiciones dignas de vida; de hecho, ellos nos lo están dicien-

do, nos están dando ejemplos cada vez más contundentes algunos de ellos. Desde el Magdalena, desde el Amazonas, desde cualquier región y ciudad de Colombia, debemos aprender a leer nuestro camino, nuestros pasos en este mundo nuevo, desde nuestros territorios, que son la plataforma desde donde vemos y afrontamos el futuro.

Consecuente y profundamente relacionada con los planteamientos anteriores, la educación es el más grande reto de cambio en Colombia ante nuestra historia de violencia de los últimos 75 años (desde 1948) y de desconocimiento sobre nuestros atributos y realidades históricas y geográficas. Hemos dilapidado la energía social en discordia y hay que reconstruir la confianza<sup>86</sup> y la empatía, pues solo el 4% de los colombianos confían en las personas que conocen mientras que en Japón el 93%, en la China el 62% y en Suecia el 70% si confían.

De manera fundamental, se debe retomar el reto de educar a las mujeres, para que tengan suficientes criterios para decidir sobre hechos fundamentales en su vida, como el embarazo muy jóvenes; muchos autores sitúan la solución demográfica precisamente en ello, en educar a la mujer para empoderarla y permitir que tome sus propias decisiones.

83. En el departamento del Magdalena se preparó un proyecto que combina tanto las inteligencias múltiples en un enfoque de educación situada y contextualizada y prepara a mil jóvenes en programación y elaboración de APPs que servirán como herramientas pedagógicas en estos campos.

84. Julián de Zubiría plantea profundas reformas al sistema, no sólo desde lo conceptual sino también desde la práctica, gracias a su experiencia en el Instituto Merani.

85. Experiencias como las de ONDAS de Colciencias, basadas en la Investigación como Estrategia Pedagógica y la de Ciclón en Magdalena, que formó varias redes de jóvenes y profesores, desafortunadamente descontinuada, pueden servir de referencia.

86. De acuerdo a la «encuesta mundial de valores» del profesor Ronald Inglehart y la Barómetro de capital social, de John Sudarsky, somos el país de más bajo nivel de confianza entre los ciudadanos y de estos con las instituciones de gobierno.

# 8 Potenciar el conocimiento como el instrumento más eficaz del desarrollo y el buen vivir.

**E**s absolutamente urgente que el país asuma realmente la importancia del conocimiento como factor fundamental del desarrollo en el antropoceno del siglo 21. Igualmente, en la misma lógica, que tenga absoluta claridad de las sinergias y conexiones profundas entre la ciencia e innovación requeridas en el país de mayor concentración de la biodiversidad por kilómetro cuadrado y finalmente, el reto y oportunidad de trabajar intensamente en áreas como las de la seguridad alimentaria, asociadas al cambio de la dieta alimenticia, en la cual podemos ofrecer muchísimas alternativas.

## 8.1. La relación entre conocimiento y desarrollo

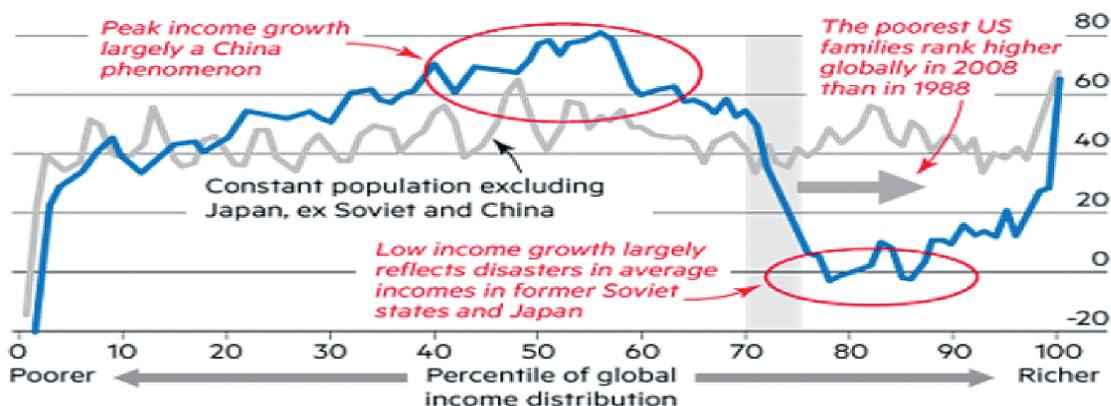
Es ya un lugar común citar que los países con más alto ingreso per cápita se asocian a una alta inversión relativa y políticas explícitas en educación, ciencia, tecnología e innovación (ver ilustración 1); la evidencia demuestra esa relación especialmente en los temas de electrónica, medicina, biotecnologías, sistemas de comunicaciones y computación; si bien se cita a países como Alemania, USA, los países bajos, el ejemplo más claro y contundente es el fenómeno de Asia, que empezó con Japón, Corea del Sur y Taiwan<sup>87</sup> y se amplificó enormemente con la decisión de la China e India, el primero de ellos, que invirtió

87. Estos tres países hoy suministran el 50% de los chips de computadores en el mundo.

## Globalización: convergencia entre países/divergencia entre estratos

### Replication of the 'elephant curve'

Growth in average per capita household income, 1988-2008 (%)



Source: Resolution Foundation

Fuente: Milanovic

en educación y en investigación e innovación de manera significativa y estratégica en los últimos treinta y cinco años, asociada a su política de atraer inversionistas, con la condición de compartir conocimiento y que resultó en un salto extraordinario de ingresos de su población, pues la atracción de empresas extranjeras con base en la mano de obra más calificada y en una gran masa de compradores, con precios del trabajo relativamente muy bajos al comienzo, fue muy efectiva.

Los salarios fueron creciendo rápidamente a medida que se cualificaron más, hasta lograr, según Milanovic, «la curva del elefante», que se aprecia en la ilustración 2, en la que más del 70% de la población mundial

experimentó un aumento de sus salarios (en China e India principalmente), de entre 40 a 80% de sus ingresos. La China y la India producen hoy el 53% de graduados anuales en STEM (science, technology, engineering and mathematics) del mundo y ciertamente tendrán un papel fundamental en el futuro; una gran proporción de vehículos eléctricos, de energía renovable, de reforestación del mundo ocurre hoy en china, que está corrigiendo la contaminación y el deterioro ambiental, hasta el punto que ya logró «aplanar» la curva de aportes de CO<sub>2</sub> por habitante, en un nivel mucho más bajo que el de Estados Unidos, como lo muestra la ilustración

La «Colombia Compleja» como lo señala Carrizosa (2014), re-

quiere centrarnos en realidades evidentes: somos el país (continental) con mucho mayor concentración de la biodiversidad por kilómetro cuadrado, lo cual no es sinónimo de abundancia sino de variedad y no hemos comprendido ni las especies individuales ni sus interacciones; allí pueden residir miles de respuestas para la sociedad del futuro; igualmente, en medio de dicha diversidad, somos el quinto país en inequidad de ingreso y el país de mayor inequidad de la propiedad rural a nivel mundial y, posiblemente de conflicto de usos del suelo.

La investigación y la propuesta de soluciones deben ser complejas ante la realidad compleja; Esas son áreas de investigación e innovación social, institucional y

tecnológica que debemos abordar con extrema urgencia, así como las ventanas de oportunidad que nos ofrezca la globalización general, -no la financiera del capitalismo a ultranza-, pues se trata precisamente de aportar al cambio del modelo imperante y hegemónico neoclásico que resultó en todo lo contrario a la teoría que lo soporta. Requerimos un conocimiento integral y complejo que explique adecuadamente esa realidad compleja, multiescalar y multidimensional y sea capaz de ofrecer respuestas y soluciones igualmente complejas para que sean eficaces y eficientes.

La experiencia de la pandemia ha demostrado claramente la necesidad urgente de nuevas reglas de juego tanto en los sistemas de salud, como respecto de las patentes y la propiedad intelectual, así como de la capacidad instalada para atender los problemas y riesgos que seguramente se presentarán en el «antropoceno»<sup>88</sup> cada vez más, a medida que los efectos del modelo actual de desarrollo imperante o hegemónico se sientan más. El deterioro de la salud, de las condiciones de vida, de la capacidad adquisiti-

88. Se denomina «Antropoceno» la era del planeta en la cual las acciones y decisiones de la humanidad han logrado afectar los flujos y procesos biogeoquímicos de la tierra en conjunto, como son el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad (con su consecuencia de pérdida de la seguridad alimentaria por su afectación a los polinizadores), contaminación ambiental, asociada al exceso de tóxicos químicos y de nitrógeno y fósforo.

va, de la resiliencia y seguridad alimentaria afectan principalmente a la población más pobre del mundo, como se demuestra en la disponibilidad real de la vacuna contra el COVID19. Sólo que esta vez es mucho más patente que la suerte de todos depende de todos. Se anunció el 30 de junio de 2021 que la empresa de seguros y salud SURA se asocia con una firma de investigación colombiana para producir vacunas de covid-19 y otras. Ese es un paso importante.

En el caso de Colombia, país en el cual los pesos y contrapesos entre los tres poderes se pervirtieron y el sector privado empresarial poderoso controla bastante al Estado<sup>89</sup>, que ocupa el quinto lugar en el índice de Gini de desigualdad de ingreso a nivel mundial, -que no se corrige después de impuestos y de transferencias y subsidios<sup>90</sup>- y el primero en inequidad de la propiedad rural, hemos regresado a condiciones de hace más de 20 años, ante la falta de innovación y la pésima distribución del ingreso; pues aunque se usa el IPM, índice de pobreza mul-

89. Prueba de ello son las enormes exenciones y el tratamiento preferencial evidente en impuestos del sector privado tanto nacional como multinacional en el caso de Colombia; se estima que son por lo menos 80 billones anuales.

90. Colombia se parece, antes de impuestos a Alemania y Francia, en el gini de ingresos, con alrededor de 0,5, pero una vez suceden las transferencias entre estratos, la diferencia es abrumadora: mientras que en Colombia permanece prácticamente igual, en estos dos países baja a alrededor de 0,3 o parecido.

tidimensional para establecer las comparaciones, este índice adolece de varias falencias, consistentes en que no incluye en sus indicadores variables fundamentales en la época de la pandemia, como son la Nutrición, la inequidad de género, el riesgo (por inundación, avalancha y deslizamientos), el acceso a energía y a internet. Cuando se consideran estos factores, el aumento de la inequidad es aún más dramático.<sup>91</sup>

Este es el entorno que debemos transformar, la Cti debe concentrarse en esos temas para ejercer todo su poder transformador, ya sea porque se logra producir mejores bienes y servicios a menores costos y precios para el mercado nacional e internacional o porque se avanza a sistemas en los cuales los trabajadores obtienen más salarios o dividendos y la naturaleza no recibe las externalidades negativas actuales. La corrupción también debe ser objeto profundo de estudio y propuestas de solución<sup>92</sup>. Sin lugar a dudas, la CTi juega un papel importante en la evolución económica y social de los países. Carlota Pérez explica en detalle la dinámica de la innovación en la composición de la relación de factores de producción; sin embargo, durante el siglo 21, los países

91. Fonseca está estudiando esta variación del IPM y encuentra preliminarmente resultados muy preocupantes.

92. «Pesos sin contrapesos, y otros 3 problemas claves que tenemos que arreglar para que Colombia propicie bienestar para todos», Rafael Fonseca, Confidencial, 30/05/2021

(...) El deterioro de la salud, de las condiciones de vida, de la capacidad adquisitiva, de la resiliencia y seguridad alimentaria afectan principalmente a la población más pobre del mundo, como se demuestra en la disponibilidad real de la vacuna contra el COVID19 (...)

más avanzados en la economía industrial y en CTi han experimentado una disminución significativa de la productividad que tiene raíces en diversos aspectos, tales como una menor tasa de descubrimientos disruptivos o factores del entorno. Es posible que nos acerquemos a una «cuarta revolución industrial» como lo han expresado varios, con la inteligencia artificial, el internet de las cosas, la velocidad de generación de vacunas anti covid, y los avances en genómica, proteómica, etc., que harían realidad un salto cualitativo formidable, como Harari y Rifkin plantean en sus interesantes indagaciones sobre el futuro.

Acemoglu y Robinson (2013) plantean que los países se dividen institucionalmente en democracias y autocracias y económicamente en extractivos o competitivos; según los autores, solo aquellos con democracia y competencia logran ser viables

en el mediano y largo plazo, gracias a que permiten la innovación; En el caso de Colombia, se intuye en la lectura de estos autores que nuestro país tiene muchos riesgos de ser fallido.

## 8.2. Tres modos de construcción de Conocimiento y el Dialogo de Saberes

El conocimiento tiene varias formas de construcción: la más obvia es la del conocimiento científico-académico, generada ya sea en las universidades y centros de investigación principalmente, que produce artículos y libros científicos sometidos al examen de pares investigadores y cuya finalidad principal sería la de ofrecer nuevo conocimiento en los diferentes campos; el segundo modo de construcción del conocimiento es el del conocimiento empresarial, basado en la experiencia y en la aplicación de diversas habilidades en la producción de bienes y servicios tanto materiales como intelectuales; está enfocado en el mercado principalmente. El tercer modo de construcción del conocimiento se relaciona con el saber ancestral, indígena, campesino, ciudadano, más enfocado a la coexistencia y convivencia cultural con la naturaleza. El IDTS midió indirectamente estos tres tipos de conocimiento, agrupándolos en el concepto de Riqueza Intelectual, necesaria para que las otras cuatro riquezas puedan relacionarse de la manera más sinérgica y simbiótica posible.

## 8.3. Simbiosis entre Conocimiento y Riqueza Natural y Ambiental

En el caso de Colombia, dadas sus características de megabiodiversidad, multiculturalidad y amplia gama de paisajes, es fundamental diseñar una sinergia entre la creación de nuevo conocimiento y la riqueza natural; por ello es imperativo y urgente corregir el error fundamental de la disminución severa y crónica del presupuesto institucional tanto del SINA como del SNCTI. Desde 2013 ha descendido dramáticamente el presupuesto de Colciencias/Minciencias; la verdadera cifra de inversión en ciencia, tecnología e innovación, que es de 0,04 en vez de 0,19% en la nueva forma de medición que es con registros contables, no con encuestas; es necesario que todos los sectores revisen tanto sus inversiones en cti como en gestión ambiental.

Se debe lograr una **Alianza fuerte entre ciencia, tecnología e innovación con lo ambiental**; los dos sectores estatales más golpeados por los recortes presupuestales son precisamente el ambiental y el de ciencia, tecnología e innovación. Con base en una nueva contabilidad nacional es fácil deducir que las mejores inversiones son aquellas dirigidas a la restauración de ecosistemas y de sus servicios ecosistémicos; al ahorro y uso eficiente de agua y energía, a la agroecología, al aprovechamiento sustentable de la biodiversidad,

a la reforestación, todos con grandes necesidades de mayor conocimiento pues estamos en la zona intertropical y la mayoría del conocimiento es para las zonas templadas.

La ciencia, tecnología e innovación requerida para el trópico es la que se basa en las simbiosis y sinergias, más que en la masificación o uniformización productiva. Recientemente se tomó la decisión que, dentro de las regalías para ciencia, tecnología e innovación, que son el 10% de todas las regalías, el 20% de estas sea asignado a proyectos ambientales y ecológicos; sin embargo, esta medida puede ser contraproducente, pues permitiría que se convirtiera más bien en un «límite», después del cual no es necesario invertir más. La revisión de proyectos de cti podría demostrar que actualmente se está asignando más recursos que ese porcentaje para lo ambiental y ecológico. El examen de la evolución de esta medida arrojará resultados para revisarla.

La biodiversidad requiere un entendimiento más complejo que el de la simple existencia de especies para la bioeconomía<sup>93</sup> Además de los productos de la biodiversidad que se pueden

93. La misión de sabios de 2019-20 propuso la «bioeconomía» como uno de los pilares de Cti, aunque todavía tiene un sesgo «extractivo», en el sentido que se focaliza principalmente en los productos que pueden salir del estudio y aprovechamiento de especies individuales, desconociendo relativamente el valor del conjunto de especies que se encuentran en los ecosistemas.

cultivar, cosechar y transformar, no se puede desconocer la simbiosis que se produce entre los diferentes organismos vivos, la belleza y multiplicidad de los paisajes, que son fuente para el turismo; la capacidad de rápido crecimiento de las especies vegetales, entre ellas los árboles tropicales, que debería haber disparado hace tiempo la generación de electricidad en las zonas no interconectadas con biomasa y la posible exportación de madera como elemento alternativo al cemento y al acero para la construcción de edificios<sup>94</sup> y de pellets de madera como alternativa energética al carbón; la disponibilidad amplia de energía hidroeléctrica de Colombia, que debería haber detonado el transporte masivo eléctrico, aprovechando el horario nocturno; la enorme variedad de especies de insectos, mórneras, protistas, hongos que debería haber potenciado la investigación médica y la agroecología para brindar alimentos más sanos y seguros a los nuestros y al mundo, reemplazando las moléculas tóxicas de los pesticidas; la bioeconomía es el futuro en la medida en la cual queramos adoptarla y asumirla; para ello requerimos construir nuestro propio conocimiento sobre el trópico maravilloso, en alianza con otros similares como Brasil, que nos lleven la delantera en algunos temas; la economía colaborativa e inclusiva es el

94. En Noruega hay un edificio de 30 pisos enteramente construido de madera tratada.

llamado de la historia ante los cambios vertiginosos tanto tecnológicos como culturales que vive la sociedad. La venezolana Carlota Pérez ilustra claramente la importancia de la innovación en la reconfiguración de la generación del valor agregado de los países y para ello necesitamos también alianzas estratégicas.

#### 8.4. La Gran Expedición de la Diversidad y el Territorio

Conocemos poco nuestro territorio; El proyecto Colombia Bio ha sido un proyecto piloto que demuestra en pequeña escala lo que podríamos hacer para conocer la diversidad natural si hacemos las dimensiones de inversión adecuadas; en el caso del agua, se trata de enfatizar la evaluación de la calidad y cantidad de agua superficial, subterránea y de lluvias bajo los escenarios futuros de cambio climático, para dar justo precio y valor a la tasa de uso y la tasa retributiva, de tal manera que se den las señales adecuadas a los municipios y sector privado eliminando el subsidio de la naturaleza a la sociedad. En el caso de la biodiversidad, conocer no solo los animales, plantas y hongos, sino también los microorganismos (las protistas y moneras) es un campo gigantesco de posibilidades que se abrirían tanto para saber cómo funciona la naturaleza como para usarla correctamente; no

sólo especie por especie, sino también en su conjunto como ecosistemas; La agroecología debe florecer y tomar tanta o más fuerza que la agricultura de químicos; Colombia duplica el uso de pesticidas y agroquímicos del promedio de América Latina; Todos los actores deben expresar su visión espacial en procesos de reordenamiento territorial, que conduzcan a mayor sustentabilidad y resiliencia natural, ambiental, social, económica y cultural. El 30 de junio de 2021 el Instituto Von Humboldt presentó los resultados de su Inventario de Biodiversidad, tarea que tomó más de cuatro años y contó con la sabiduría y el conocimiento de muchos «impares» del conoci-

miento, puesto que además de los investigadores académicos, participaron sabedores indígenas y campesinos, científicos ciudadanos y otros actores fundamentales. Las conclusiones son preocupantes, pues la deficiencia de conocimiento a nivel de identificación genética es abrumadora, tal como lo revelan los porcentajes en cada uno de los reinos, familias y especies. Demasiado baja.

Conocer el territorio es más urgente aún: se trata de dialogar sobre lo que queremos en cada municipio, en cada región, en cada paisaje, para retomar el camino juntos. La información que brinda IDEAM sobre la brutal aceleración de la deforestación

en los últimos dos años, después de firmado el acuerdo de paz con las FARC, es la demostración de la falta de presencia del Estado en las regiones en las cuales se presenta dramáticamente, o peor aún, la convivencia de un Estado corrupto con las fuerzas ilegales de todos los órdenes, tanto del narcotráfico, como de minería de oro y otras actividades ilícitas. Sólo hay un camino: el enfrentamiento masivo y coordinado, sistemático a dichos agentes, con una acción de dimensión equivalente o superior de todos los actores legales, institucionales públicos y privados, reforestando y generando modelos de sustentabilidad territorial, que focalice la acción en las zonas más críticas ambientalmente, como los nacimientos de agua, las laderas más pendientes; generando oportunidades reales de empleo e ingreso para los habitantes; el pago por servicios ambientales, los cultivos energéticos, la agroecología, los sistemas silvopastoriles aparecen como instrumentos válidos e idóneos que hay que multiplicar y consolidar; para ello deben concurrir todas las fuerzas, los sectores estatales coordinados con el sector privado. Debemos aprovechar los «impuestos verdes» y comprometer a las CAR, que no han sido llamadas, a sumarse en este esfuerzo. De hecho, las áreas protegidas de carácter regional son el 10% de las de orden nacional.



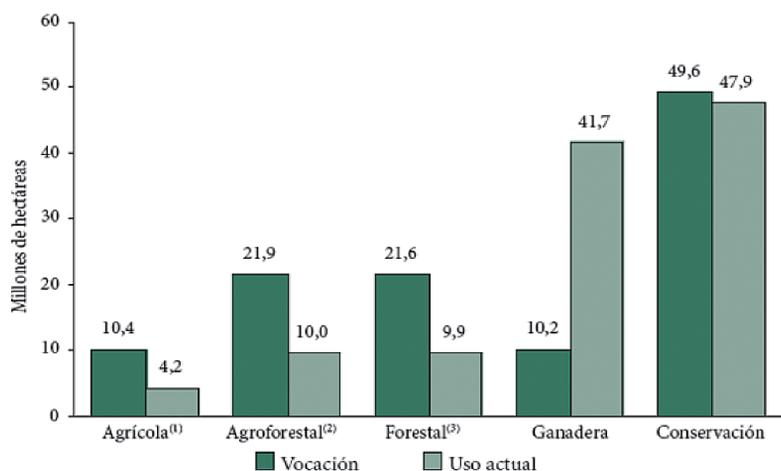
# 9 Paz rural digna, ordenamiento territorial y seguridad alimentaria

## 9.1. Resolver el Conflicto de Usos del Suelo con Conocimiento y Empatía

En la actualidad, entre 39 y 41.5 millones ( o más) de hectáreas, están dedicadas a ganadería extensiva de muy baja productividad y dañina ambientalmente, que deberían ser sólo 10 millones de hectáreas, pues la gran mayoría está en suelos que deberían estar dedicados a cultivos , cobertura forestal o una combinación de ambos; mientras que los suelos agroecológicamente aptos para la agricultura en Colombia son alrededor de 10 millones de hectáreas, sólo están utilizadas en ello 4,2 a 5 millones de hectáreas; en lo forestal, sólo se encuentran 10 millones de hectáreas, cuando deberían ser 21,6 y en lo agroforestal 10 cuando deberían ser 21,9.

Es importante reflexionar porque tenemos esta distribución espacial de las actividades

agropecuarias. El análisis histórico de esta realidad, de esta distribución del territorio , diferentes al que está dedicado a la protección natural, a las comunidades indígenas, a los territorios colectivos afrocolombianos u otros tipos de ordenación como los sitios arqueológicos, las zonas de reserva campesina, las reservas naturales de la sociedad civil , revela que los factores preponderantes han sido tanto de la «violencia rural», como de la inequidad de la propiedad (Gini:0,91), en lo cual están involucrados muchos factores como el afán de dominio y la inseguridad; así mismo, la falta de conocimiento de los ecosistemas, de las especies, de sus potenciales; de los efectos del cambio climático, resultan en actividades en amplio conflicto de usos con la vocación del suelo. El costo privado y colectivo de esta ocupación del territorio es que la ganadería extensiva es de muy baja productividad y genera poca mano



(1) Agrícola: suelos para cultivos transitorios y permanentes. (2) Agroforestal: suelos aptos para arreglos silvoagrícolas, silvopastoriles y agrosilvopastoriles. (3) Forestal: suelos que no admiten ningún tipo de uso agrícola o pecuario (forestal-protector, forestal-productor y forestal-protector-productor). Fuente: IGAC-Corpoica.

de obra, y además resulta en el deterioro severo de fuentes de agua, suelos de vocación agrícola y biodiversidad importante, además de contribuir desproporcionadamente al cambio climático.

Colombia cuenta con alrededor del 50% de su territorio bajo ordenamiento territorial especial como las áreas protegidas<sup>95</sup> (20%), resguardos indígenas (20%), territorios colectivos afrocolombianos (6%), protección arqueológica (2%), y otros de carácter regional, aunque también es importante señalar que muchos de ellos presentan deterioro e invasión en alguna proporción; es de común conocimiento que las tierras bajo la autoridad de los indígenas e incluso las colectivas asignadas a las comunidades afrocolombia-

nas presentan menos deterioro, menos pérdida de cobertura vegetal que el resto del país.

El reto es disminuir radicalmente el conflicto de usos del suelo en el área del país que no está sujeta a ordenamiento especial como los mencionados arriba. No hay un censo agropecuario que permita establecer con seguridad la tenencia de la tierra hace más de 34 años; es fundamental una reforma rural que modifique la estructura de la tenencia de la tierra; sin embargo, el catastro rural debería estar listo al 100% en 2025 y sólo ha avanzado el 15%<sup>96</sup>. El Caribe presenta gran conflicto de usos del suelo entre la ganadería extensiva y la agricultura; igualmente las zonas dedicadas a agricultura, requieren un fuerte

replanteamiento hacia sistemas agroecológicos que minimicen el uso de agroquímicos tóxicos, de pesticidas de alto impacto no sólo para las especies dañinas a los monocultivos, sino a muchas especies incluso benéficas para los mismos; Colombia tiene que lograr disminuir radicalmente el uso de agroquímicos en todos los cultivos y potenciar la agroecología. La discusión se ha centrado en la aplicación del glifosato en la lucha contra los cultivos ilícitos de coca, ignorando, soslayando la discusión sobre su uso en numerosos cultivos<sup>97</sup> la enorme y pendiente discusión sobre el uso de agroquímicos en toda la agricultura colombiana. Requerimos trabajar, invertir mucho más en el control biológico de especies dañinas para los monocultivos y avanzar mucho más en agroecología. Ya existen experiencias, compañías y programas de calidad internacional en Colombia, que no hemos promovido y apoyado en la debida proporción; ejemplo de ello son el programa de doctorado de agroecología de las universidades Nacional (sedes Bogotá y Valle y la de Antioquia) y empresas como LST, Live Systems Technology, de talla mundial, dedicada a la elaboración de Control Biológico con base en hongos.

Es absolutamente necesario enmarcar la actividad pecuaria colombiana en el contexto internacional del mediano y largo plazo

95. Que incluyen tanto, parques nacionales, santuarios de fauna y flora,

96. Información obtenida en las sesiones de la Cátedra del Foro Nacional Ambiental.

97. Se conoce cada vez más su riesgo cancerígeno, por ejemplo.

y en su significación ambiental actual para el país, en el corto y mediano plazo. Ya existen alternativas importantes y probadas ante la ganadería extensiva, que abren además el camino al cambio hacia la agricultura y la industria forestal o la regeneración natural; el desarrollo de SSPi, Sistemas silvopastoriles intensivos, por actores como CIPAV y la Universidad nacional; con arreglos de arbus-tos leguminosas, árboles altos y pastos mejorados, ha resultado en regiones como la caribe, en aumentos de 0,5 animales grandes a 2,2 animales grandes (bovinos) por hectárea, lo cual liberaría 3 de 4 hectáreas para la agricultura, la siembra de árboles y la regeneración natural, en tierras de vocación agrícola y/o forestal. Los aportes de Corpoica, que combina maíz y sorgo forrajeros y los pastos gigantes de corte, configuran una producción bovina de menor impacto tanto en los suelos, aguas y emisiones de gases de efecto invernadero. El país debe asumir una agenda realmente ambiciosa de conversión a sistemas agrosilvopastoriles bovinos en áreas críticas de la zona andina, en el caribe y en la amazonia, que trascienda ampliamente las metas propuestas en la agenda de la economía verde y la extensión actual de alrededor de 100 mil hectáreas, que es muy poco. Además, un reto grande es el de lograr su sustentabilidad en el tiempo; la experiencia del sur del Atlántico, en la cual se instalaron 3 mil hectáreas en los seis municipios afectados por

las inundaciones del fenómeno de La Niña, de la cual solo quedan 270 hectáreas en más o menos buen estado, señalan la urgencia de acompañar los procesos de manera mucho más intensa, incorporando profesionales sociales y compromisos contractuales de cumplimiento de metas y cuidado de los sistemas.

Como medida radical, se requiere acelerar significativamente la adopción tanto de sistemas agrosilvopastoriles que aumenten radicalmente la productividad ganadera ( por ejemplo en el caribe seco podrían pasar de 0,4 a 2,2 bovinos/hectárea , disminuyendo la presión sobre suelos forestales y agrícolas; esto permitiría no sólo restituir áreas forestales y ecosistemas críticos afectados por la ganadería, sino también recuperar espacio para la actividad agrícola; el pago por servicios ambientales y el impuesto verde deben servir para ese proceso de conversión de manera importante. Así mismo, la agricultura, que exhibe el preocupante hecho de duplicar la aplicación de agroquímicos por hectárea que el promedio de América Latina y el caribe, dentro de los cuales los pesticidas significan una porción alta, requiere un replanteamiento de fondo hacia la agroecología, para producir alimentos más sanos y seguros y para frenar la mortandad de insectos a causa de unas moléculas de enorme toxicidad; los productos «orgánicos» tienen mejores precios internacionales

pero además permitirían nutrir a nuestros niños y demás ciudadanos de una manera más digna y sana. Las ciudades deben promover que la distancia de cultivos a la ciudad sea la menor y la seguridad y sanidad de sus alimentos sea la más alta. Tenemos todos los climas, suelos y regímenes climáticos para garantizarlo. Debemos perseguir la meta que por lo menos el 50% de nuestra agricultura sea bajo altas prácticas de agroecología, así como en la china.

En síntesis, Colombia tiene una ruta posible en lo concerniente a la ganadería extensiva actual: en primer lugar, la conversión de por lo menos el 50% de su ganadería a sistemas agrosilvopastoriles en el año 2040 en las zonas más críticas ambientalmente<sup>98</sup> y en 2050 la eliminación de emisiones de GEI en este sector, para disminuir el daño ambiental y además para cumplir con estándares de denominación de origen que debemos prever en un plazo no muy lejano; la siembra de cultivos o cría animales cada vez más pequeños (que emiten mucho menos gases de efecto invernadero también), hasta llegar a los in-

98. Se requiere una zonificación detallada para identificar las áreas en las cuales se lograrían mayores beneficios socio-ecológicos. Las que permitan la recuperación de aguas, suelos, en cuencas estratégicas, que permitan mejor recuperación social y económica de los campesinos, tendrían prioridad; la misión «crecimiento verde» hizo un ejercicio que puede rescatarse y mejorarse, pues su racionalidad fue principalmente financiera privada. Las CAR deben aportar significativamente en esta área.

sectos que reemplacen proteína de animales bovinos principalmente, y en la perspectiva de más mediano plazo, llegar al reemplazo total de la proteína animal por vegetal y carne sintética, lo cual tomaría quince a veinte años para adquirir gran significación.

Al mismo tiempo, tenemos que avanzar en la acuicultura más compleja y apropiada, con varias especies en el mismo estanque y con alimentación elaborada localmente con harina de insecto y vegetales apropiados. Los 30 millones de hectáreas que se liberarían si se convirtiera la ganadería extensiva a sistemas agrosilvopastoriles, transformarían radicalmente los paisajes regionales de Colombia, puesto que estarían disponibles para agricultura, con orientación agroecológica y de regeneración ecosistémica por lo menos en un 50%. Estas serían metas fundamentales hacia la sustentabilidad real del país.

En la zona andina esta medida es fundamental en previsión a los efectos de la deforestación amazónica, pues las nubes cargadas de agua del océano Atlántico/pacífico de Brasil, que se recargan en la amazonia varias veces (llueve y se evaporan en repetidas ocasiones mientras avanzan hacia los andes), dejarían de traer tanta agua. El Caribe y los Andes son estratégicos por sus suelos y por la cantidad de población que soportan. Adicionalmente, en el caso del Caribe, la cercanía a puertos

reclama posibles exportaciones de alimentos, como de todos modos es el caso del banano y el aceite de palma y biocombustibles<sup>99</sup> por ejemplo. Es necesario avanzar en la conversión de zonas ganaderas extensivas con vocación agrícola hacia modelos productivos agrarios sustentables, dentro de lo cual hay que considerar el desarrollo de sistemas sustentables equivalentes de cría de búfalos<sup>100</sup>, pues son una actividad creciente y pueden afectar las ciénagas, en un país en el que el 30% de su territorio son humedales que cumplen una función estratégica de mantenimiento del recurso hídrico y como fuente de alimentación humana y de otras especies, entre peces, crustáceos y moluscos durante el año. Incluso debemos pensar en establecer un límite máximo. Es muy importante tener en cuenta que una hectárea de ciénaga en buen estado produce entre 1000 a 1200 kilogramos de carne al año mientras la misma hectárea de ciénaga desecada para ganadería solo podría producir entre 80 y 150 kilos.

99. En el caso de biocombustibles hay que especificar si generan conflictos con cultivos alimentarios, como el caso del maíz, caña y palma de aceite, que son considerados biocombustibles de primera generación; Los de segunda generación son principalmente pastos que crecen en terrenos marginales a la producción de alimentos o microalgas, que podrían tener alto potencial alimentario. 100. Los búfalos, que son «anfíbios», producen el 60% de gases de efecto invernadero y presentan tasas del doble de crecimiento que los bovinos netamente «terrestres»

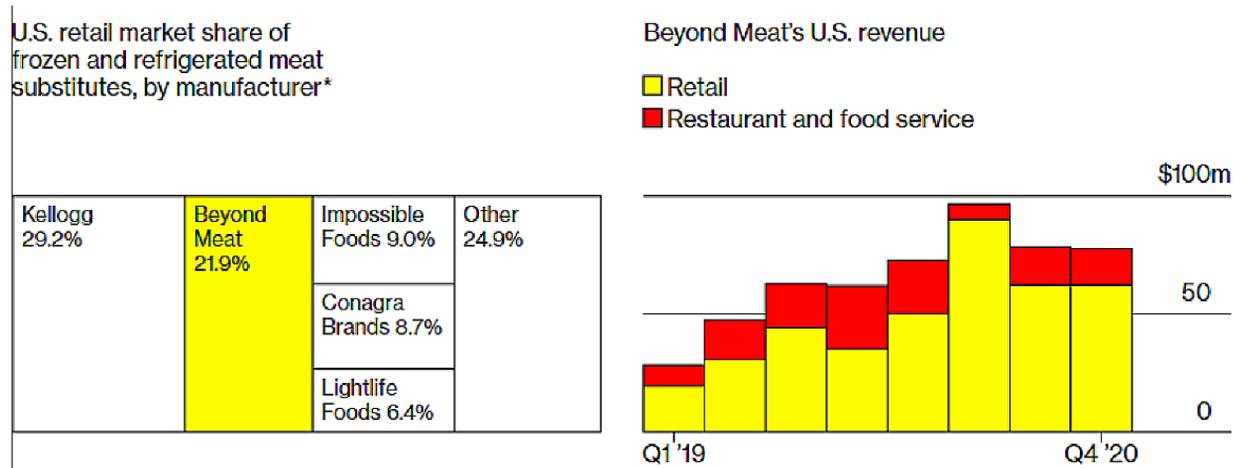
## 9.2. Seguridad Alimentaria un imperativo fundamental

En la perspectiva de mediano plazo, y relacionada con temas como bioeconomía y biotecnología, no se puede desconocer todos los esfuerzos a nivel mundial por reemplazar la proteína animal por vegetal y, más recientemente, la elaboración de «carne sintética» en laboratorios, que indican el camino hacia una alimentación menos impactante al planeta y menos agresiva con los animales.

El crecimiento de estas dos vertientes, la de sustitutos de la carne con vegetales y la de producción en laboratorio, si bien son relativamente incipientes a nivel mundial, han cobrado mucha fuerza con el Covid-19 en los Estados Unidos, como se muestra en la gráfica siguiente, en la cual los sustitutos vegetales ocupan ya casi el 30% y la «carne sintética», hecha en laboratorio, el 9% en el renglón de comidas congeladas ofrecidas en los supermercados.

Esta señal de los mercados, de los países con más capacidad adquisitiva, son muy importantes, pues nos indican no solo la preferencia de los consumidores sino también el potencial de producción colombiana de estos bienes para la exportación, así como para nuestro propio consumo. Tenemos la oportunidad de profundizar el reemplazo de la carne bovina y porcícola,

Ilustración 7. Índice de Progreso Genuino. Ejercicio EUA 2004



\*Market share for the 26 weeks ended March 21, 2021. Data: IRI, Bloomberg

por vegetales y la sustitución de proteína proveniente de pescado marino por proteína de insectos para alimentos concentrados de avicultura y piscicultura como retos apropiados, pues podríamos propiciar con recursos de regalías y del impuesto al carbono, su desarrollo en las diferentes regiones colombianas, aprovechando muchas especies cultivadas localmente.

Un estudio reciente, que compara la aceptación o aceptabilidad de carnes sintéticas y basadas en vegetales en India, China y Estados Unidos, encontró que en Asia la aceptación es alta (aunque la mayoría de las 3 mil 30 personas encuestadas fueron urbanas y de ingresos altos), mientras que en los Estados Unidos ya se está dando ese fenómeno, tanto por consideraciones de salud personal

como por cuidado del planeta y respeto de los demás animales. Un hallazgo significativo fue que hay mucho menor arraigo al consumo de carne en India comparada con China y los Estados Unidos<sup>101</sup>, teniendo en cuenta que en la India se generan mucho más gases de efecto invernadero, por la cría de bovinos, seguida por Colombia, comparados con el resto del mundo.

101. Bryant C, Szejda K, Parekh N, Deshpande V and Tse B (2019) A Survey of Consumer Perceptions of Plant-Based and Clean Meat in the USA, India, and China. *Front. Sustain. Food Syst.* 3:11. doi: 10.3389/fsufs.2019.00011

# 10 Rediseñar las ciudades con compacidad, competitividad y solidaridad

**N**uestra aproximación a las ciudades no puede ser reactiva y remedial; necesitamos una nueva visión de ciudades, en la cual la maximización de las oportunidades, la convivencia y la solidaridad, vayan de la mano con la minimización de la contaminación, la congestión y la inseguridad<sup>102</sup>. La lectura de la demografía colombiana en la era del conflicto es la de la migración forzada a las ciuda-

102. Paul Krugman, premio nobel de economía explica el éxito de ciertas ciudades y regiones en la era de la globalización mediante las fuerzas «centrípetas», que atraen empresas y actividades socioeconómicas, y «centrífugas», que las repelen o desmotivan; las centrípetas comprenden la minimización de costos de transporte, las economías de escala, el acceso ágil al conocimiento y la tecnología; las centrífugas son el aumento de los costos de la tierra y la propiedad urbana, la congestión y la contaminación. Otro estudioso de las ciudades en esta era de la globalización, Richard Florida, señala las tres Ts: tecnología, tolerancia y talento y complementaríamos con «trust», confianza.

des grandes; mientras que en la era del postconflicto armado, podríamos esperar que si la paz prospera realmente, haya migraciones hacia las ciudades intermedias, los municipios menores y hacia el campo, así como nuevos flujos como el caso de la migración de los hermanos venezolanos, dadas las condiciones de aumento de cobertura de TIC y de trabajo a distancia.

De ahí la necesidad de repensar el país y el territorio; en el caso de las grandes ciudades, necesitamos acciones y decisiones más impactantes, como el rediseño urbano para revitalizar y redefinir zonas deprimidas o de baja densidad, que nos ahorrarán muchas horas de transporte y congestión, asociadas también al uso creciente de la bicicleta y el andar a pie. Jeremy Rifkin, uno de los futurólogos actuales más connotados, anticipa que el automóvil eléctrico y autónomo podría revolucionar las ciudades, pues no se requerirían

los grandes parqueaderos de centros comerciales ni tantas vías y estaciones de servicio de combustibles, que ocupan hoy alrededor del 50% del espacio urbano y que podrían servir para otros usos, entre ellos los de relocalización de la gente para acortar la distancia entre sus casas y el trabajo o estudio. Debemos esperar grandes cambios en ese sentido, pues incluso los centros comerciales podrían minimizarse, dadas las nuevas tecnologías de impresión de objetos y de entrega a domicilio.

La construcción de ecoviviendas y el ecourbanismo, con ecomateriales, el ahorro, uso eficiente de agua y energía y la inclusión de energías renovables, la recolección y reaprovechamiento de aguas lluvias y de residuos sólidos, y el aumento progresivo de productividad y competitividad con menos uso de recursos naturales y menos residuos, en una aplicación real de la «economía circular», en la cual logremos reducción, reuso, reciclaje y reincorporación muy altos, serán signos importantes de nuestro verdadero desarrollo, pues requieren grandes dosis de civismo y solidaridad<sup>103</sup>. Incluso, la ve-

**La lectura de la demografía colombiana en la era del conflicto es la de la migración forzada a las ciudades grandes; mientras que en la era del postconflicto armado, podríamos esperar que si la paz prospera realmente, haya migraciones hacia las ciudades intermedias, los municipios menores y hacia el campo (...)**

locidad de cambio de las TICs, tecnologías de informática y comunicaciones, que resulta en la inteligencia artificial, en automatización y robotización, en la generación masiva de información que necesita ser analizada con «minería de datos», nos llevarán prono a rediseñar la dinámica y espacio urbanos-regionales. A raíz de la preocupación de la humanidad sobre el cambio climático, dentro de lo cual la fabricación de acero, cemento y plásticos ocupan el primer lugar en emisiones de gases de efecto invernadero, están apareciendo tecnologías de disminución de sus emisiones en su fabricación, pero también alternativas

como las maderas con procesos especiales para aumentar su resistencia y dureza; en Suecia y Noruega ya existen edificios de más de 30 pisos hechos principalmente de madera. Ese campo ofrece perspectivas muy interesantes para nuestro país, tanto para el consumo interno como para la exportación.

La congestión vehicular, acompañada de la pérdida impresionante de tiempo y la mayor emisión de contaminantes, revela ante todo una gran falta de planificación, que afecta radicalmente la competitividad y sobre todo la calidad de la vida de las ciudades. Ese es posiblemente el principal problema mundial de los asentamientos urbanos y no se soluciona, como ya está ampliamente establecido, aumentando el número de carriles que se congestionan rápidamente al inducir a mayor compra de vehículos privados como las medidas de «pico y placa»; se requiere ofrecer mucho mejor transporte público, rediseñar radicalmente las ciudades para que haya multiusos, multiestratos, minimizando la necesidad de movilización, lo cual se puede hacer hasta cierta medida en las condiciones actuales, aprovechando las TICs, con todas sus herramientas y APP existentes y posibles.

103. Se estima que el reemplazo de los vehículos actuales por movilidad autónoma y compartida, viabilizaría el uso alternativo y sustentable de las vías, parqueaderos, estaciones de gasolina y todo el espacio relacionado con el vehículo privado, que podría ser del 50% del territorio urbano. Esto activa la posibilidad del rediseño urbano de manera importante.

# Energía y minería tecnologías sustentables y mejor ordenamiento territorial

La disponibilidad de agua, sol y vientos de Colombia nos permite plantear caminos alternativos a los actuales de manera rápida como lo comprueban los proyectos eólicos y solares ya aprobados en la zona de la Guajira y Cesar principalmente, del orden de 1500 MW en una matriz nacional existente de 17500. El experto energético Issac Dyer expresa que «Colombia será renovable pronto, si la dejan»<sup>104</sup> pues estaríamos en la capacidad de construir 10.000 MW de energías renovables para 2026, es decir 50% de la capacidad instalada a nivel nacional y demuestra que los precios «marginales» basados en los costos de producción de las termoeléctricas deben disminuir pronto, pues el respaldo de las renovables será una realidad, y estas

104. Artículo, Diario La República, junio 28 de 2021.

producen a menores costos<sup>105</sup> si se rompe la producción oligopólica y marginalista, basada en subastas horarias en que la oferta se ordena de menor a mayor precio y se escogen las disponibles hasta completar la demanda requerida, al precio más alto ofrecido a ese nivel de demanda; por ello, se paga ese valor incluso a los que generan a mucho menor costo; este sistema ha sido reemplazado en los países en los cuales la energía renovable juega un papel más importante, logrando disminuir ostensiblemente el precio. En el caso del viento, el mapa anual de vientos adjunto nos indica que los departamentos de la Guajira, Magdalena y Atlántico, estos dos últimos con vientos de velocidades superiores a los 13 m/s en el mar<sup>106</sup>, deben enfocarse en la

105. Artículo «Porque la electricidad es tan onerosa», La República, julio 1 de 2021

106. Si bien las tecnologías «off shore» de aprovechamiento del viento han sido más costosas que las terrestres, noruega informó recientemente acerca de una nueva tecnología, que podría acercar mucho

producción tanto de electricidad como de hidrógeno verde, lo cual significaría también que podríamos afectar los combustibles fósiles, al reemplazarlos gradualmente por hidrógeno verde principalmente, pues el hidrógeno azul debe demostrar cómo logrará eliminar las emisiones de CO<sub>2</sub>.<sup>107</sup>

Frente a la propuesta de «fracking» que se asocia a efectos y riesgos comprobados en la experiencia internacional (micro-sismicidad en zonas de 10 kms, alrededor de fallas geológicas, contaminación de acuíferos y competencia por el recurso de aguas superficiales) y del hidrógeno azul, elaborado a partir de gas, petróleo o carbón con emisiones de CO<sub>2</sub> importantes. Colombia podría ser un productor muy importante de hidrógeno verde que reemplazaría las angustias de la urgencia del fracking, si hacemos un ejercicio radical de innovación, que estaría respaldado por varios países y empresas. Incluso podríamos y deberíamos explorar rápidamente alternativas como la conversión de pastos gigantes (King grass) en kerosene de aviación y diésel para camiones y buses, con la posibilidad inte-

los costos de las opciones marinas a las terrestres. En el caso de Colombia, serían aún más factibles por la plataforma continental menos profunda con la cual contamos. Los impactos de las instalaciones «off shore» de nueva tecnología serían mucho menores.

107. Existen esfuerzos tecnológicos como el uso de microalgas para capturar el 50% de estas emisiones, que deben refinarse pronto.

resante de asociar a campesinos cada uno con una hectárea de siembra de estos pastos en terrenos marginales a la agricultura alimentaria, lo cual les daría una «renta solar rural» de aproximadamente 500 mil pesos mensuales.<sup>108</sup>

Es importante tener presente la particularidad Colombiana de emisión de gases de efecto invernadero, pues mientras que dicha emisión a nivel mundial es causada principalmente por la producción industrial de cemento, acero, plásticos principalmente (32%), por la generación y uso de electricidad (19%), seguidas por las actividades agropecuarias (19%), por la movilidad (16%) y para enfriamiento y calefacción (7%) según Bill Gates (2021), en el caso de Colombia es diferente, pues en el informe NDC de 2014 (IDEAM, 2014) se señala que las actividades agroforestales, incluida la deforestación son el 33%, las agropecuarias el 22%, para un 55% del total, mientras que las de minería y energía son el 16%, el transporte el 13% y la industria el 15%. Es evidente que nuestro prin-

108. Fonseca identifica unas empresas capaces de hacer dicha conversión, que ofrecen 7 millones anuales por una producción de 100 toneladas/hectárea como mínimo, pues puede lograrse el doble con adiciones tecnológicas, en zonas de hasta 60 kilómetros de distancia de la planta procesadora. La tecnología termoquímica para lograrlo está disponible a nivel de escala piloto a nivel internacional. La idea no debe desecharse y por el contrario profundizarse, pues sería una fuente muy importante y estratégica tanto de nuevos recursos como de equidad social con lo rural.

cipal aporte de gases de efecto invernadero es en el sector rural, pero lo más importante es que esta información también indica que estamos perdiendo biodiversidad, aguas, suelos por las actividades que tienen gran conflicto de usos del suelo en Colombia, como son la ganadería extensiva y la agroindustria basada en control químico en áreas sensibles; uno de los grandes retos es el de identificar las acciones que atenderían varios problemas ambientales de manera simultánea, como las acciones a seguir.

La concesión amplia de títulos mineros en las dos primeras décadas del siglo 21 (especialmente en la primera) y la extracción minera ilícita generalizada de oro configuran un impacto a la calidad y cantidad de agua por la adición de mercurio y cianuro y la alteración del relieve. Debemos prever el cambio de preferencias en Europa especialmente, para cambiar nuestras exportaciones, de manera urgente.

# 12

## Industria más innovadora y sustentable

Como ya describimos en el punto de la necesidad de cambio de modelo de desarrollo del país, la reprimarización de la economía en los últimos cuarenta años centrada en la extracción de recursos naturales no renovables, con una evidente desagriculturización y desindustrialización, y de un crecimiento de sectores de servicios con predominancia del sector financiero y del comercio», que generó «desplazamiento de actividades sectoriales más trabajo intensivas/menos capital intensivas como algunos sectores manufactureros u otras actividades desarrolladas acorde con la aptitud del suelo como el caso de ciertas actividades agropecuarias» (Garay L. j., 2020), requiere, frente a la crisis y a la dinámica mundial, nuevamente de políticas industriales fuertes, concertadas entre el sector público y privado, pero basadas fuertemente en la agregación de

valor a partir del conocimiento apropiado y del aprovechamiento de nuestras ventanas de oportunidad.

El esfuerzo de acercar los Consejos de Innovación y Competitividad al SNCTI son correctos en la medida en la cual esto no se interprete como si la ciencia, la tecnología y la innovación son subordinadas al aparato productivo comercial. El conocimiento trasciende lo productivo y debe ocuparse de entender universalmente la sociedad, la naturaleza y la interacción entre estas, especialmente ahora. La industria colombiana tiene el reto no solamente de cumplir la normatividad nacional, las regulaciones y estándares internacionales sino, además, dependiendo de su localización, ser un actor fundamental de la sustentabilidad integral. Frente a la ansiedad y protesta de los jóvenes por oportunidades de preparación y empleo, frente al clamor internacional por un

mundo sustentable y frente a las necesidades de una sociedad más incluyente y equitativa, los industriales están demostrando mayor sensibilidad recientemente.

Existen varios documentos Conpes, entre ellos los de economía circular, que soportan la premisa que la industria debe tomar la senda de una mayor productividad y competitividad, para que pueda ofrecer, al contrario de los reclamos que surgen de un modelo equivocado, mayores oportunidades de ingreso gracias a los aumentos de productividad a sus trabajadores. La pandemia ha revelado ventanas de oportunidad, como es la misma producción de vacunas, que requieren inversión y preparación tanto de infraestructura como de personal. Tanto las instituciones como las empresas, lideradas por la ANDI pueden ascender en sus metas y alcances de mayor gestión ambiental y sostenibilidad y, ahora más que antes, deben ser más proactivas en la sociedad para que sean interpretadas correctamente en su tarea de ofrecer oportunidades de progreso y cumplimiento ambiental. La investigación, desarrollo tecnológico y la innovación deben ser un componente fundamental en esta etapa,

como lo demuestran experiencias de compañías como NUTRESA y Cementos Argos, que han invertido inteligentemente en conocimiento como factor de productividad; menos conocidos son otros avances como por ejemplo, una compañía colombiana que elabora bolsas de suero con dos tecnologías en el «estado de arte» mundial, que requieren cinco capas de plásticos diferentes, dando empleo a casi mil trabajadores. Son totalmente reciclables para otros usos como suelas de zapatos.

Las políticas y estrategias de economía verde, economía circular deben lograr metas más ambiciosas que las que propuso el Estado. Si queremos cumplir la meta del 51% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, como uno de los parámetros para evaluar el progreso, debemos hacer grandes esfuerzos de reemplazo de combustibles fósiles y de materias primas y procesos contaminantes.

En lo industrial y comercial, las recomendaciones de la «misión de sabios» es la integración real de la CTi, ciencia, tecnología e innovación a los procesos productivos, con áreas nuevas como bioeconomía, economía

circular y agregación de valor con inteligencia artificial para incorporar más conocimiento y riqueza intelectual y menos recursos materiales, de la mano de salarios dignos de acuerdo a la productividad, y bienes y productos que no dañen la salud humana, el ambiente y los ecosistemas; para ello la información, formación y educación juegan un papel fundamental, especialmente para cambiar los patrones de consumo y desperdicio. El turismo respetuoso en todas sus modalidades es una opción muy importante, pues Colombia tiene condiciones privilegiadas para ello. La biodiversidad debe constituirse en un factor de competitividad fundamental, para lo cual se requieren tres grandes estrategias: fortalecer en su debida dimensión la capacidad de explorar, identificar, valorar y usar sustentablemente las diferentes especies con sus diferentes propiedades, productos con las debidas precauciones y aproximaciones éticas y científicas. Fortalecer la capacidad de protección de la biodiversidad, ampliando las áreas protegidas hasta un 30% del territorio continental y marino del país; fortalecer la capacidad de procesamiento industrial de los productos encontrados en las anteriores actividades.

# 13 Empleo verde y negocios verdes para los jóvenes y mujeres

La crisis sociopolítica que está viviendo el país, tiene buena parte de su origen en la ansiedad de los jóvenes frente a las oportunidades de empleo e ingreso y la incapacidad de la sociedad actual de brindarles dichas oportunidades. La economía del Cuidado, tanto de los humanos como del planeta, abre la gran posibilidad de creación masiva y urgente de «empleo y negocios verdes» para los jóvenes y las mujeres, usando entre otras fuentes los impuestos verdes (específicamente el impuesto al carbono rediseñado) como una de las fuentes económicas para ello, para lograr el reemplazo de tecnologías y prácticas dañinas y cambios de uso del suelo por agroecología, sistemas agrosilvopastoriles y alimentación sana y segura, así como reciclaje y reutilización de materiales. El cuidado de los ancianos, de los niños, abre igualmente un campo de oportunidad inmenso

para mejorar la dignidad de la vida y para resignificar nuestra relación con el entorno familiar y social.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero deberían caer un 7,6% al año entre 2020 y 2030 para alcanzar el objetivo del Acuerdo de París de limitar el calentamiento global a 1,5°C —o el 2,7% al año para limitarlo a 2°C—. Incluso si se implementan todos los compromisos del Acuerdo, continúa el informe, las temperaturas aumentarían 3,2°C a final de siglo, lo que a su vez incrementará la frecuencia e intensidad de los funestos impactos climáticos que han sacudido al planeta en los últimos años.

El mundo necesita acelerar la transición hacia una economía «descarbonizada» y respetuosa con el medio ambiente. Una

transición que no solo tiene el potencial de frenar el cambio climático, sino también de convertirse en un auténtico motor de desarrollo sustentable, al crear numerosos «empleos verdes» en múltiples sectores, algo que, en los últimos años, ya están comprobando tanto en los países ricos como en las economías emergentes. La economía circular, que plantea reutilizar, reparar o reciclar aumentando la fabricación y consumo sostenible, también es fuente de creación de empleos verdes. Así, además de disminuir los residuos, se ahorra energía y se contribuye a evitar los daños irreversibles en lo relativo al clima y la biodiversidad, y a la contaminación del aire, el suelo y el agua a causa de la utilización de los recursos a un ritmo que supera la capacidad de la Tierra para renovarlos. En Colombia, con poco esfuerzo relativo, podríamos instalar en cada ciudad intermedia y grande, «Parques Tecnológicos de Economía Circular», que albergarían procesos de reciclaje de escombros, plásticos, aceites de cocina usados, desechos electrónicos, telas y colchones, así como otras sustancias y materiales, generando empleo a cooperativas de recicladores jóvenes y mujeres<sup>109</sup>.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

109. Existen experiencias exitosas en Colombia en cada uno de estos campos, que pueden sistematizarse y multiplicarse.

(PNUMA) define los empleos verdes como «los trabajos en agricultura, actividades de fabricación, investigación y desarrollo, administración y servicio que contribuyen sustancialmente a preservar o restaurar la calidad medioambiental», entendida específicamente en retos tales como aumentar la eficiencia del consumo de energía y las materias primas; limitar las emisiones de gases de efecto invernadero; Minimizar los residuos y la contaminación; Proteger y restaurar los ecosistemas; Contribuir a la adaptación al cambio climático. Su efecto sobre la economía global será muy importante; la OIT ya ha advertido de que, si nada cambia, el crecimiento del empleo en el futuro no será suficiente para satisfacer el incremento de la fuerza laboral en los países «emergentes y en desarrollo». Sin embargo, «los cambios en la producción y el uso de la energía para alcanzar el objetivo de los 2°C pueden dar lugar a la creación de unos 18 millones de puestos de trabajo en la economía mundial»; los empleos destinados a cumplir el Acuerdo de París y generar empleo verde, incluirían un mayor uso de fuentes de energía renovables, el crecimiento de los vehículos eléctricos y la realización de obras de construcción para alcanzar una mayor eficiencia energética en los edificios.

Los sectores con mayor potencial para crear empleo verde, según la compañía Iberdrola,

líder en energías renovables, serían: en Energía: Según la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), las energías renovables crearon más de 500.000 nuevos empleos en el mundo en 2017 — un aumento del 5,3% respecto a 2016— y se calcula que actualmente dan trabajo a más de 10 millones de personas.

En agricultura Regenerativa y Sustentable : De acuerdo al Instituto de Investigación de Agricultura Orgánica (FiBL), el mercado de agricultura ecológica sigue creciendo en todo el mundo, en muchos casos, en cifras de doble dígito. En Estados Unidos, el mayor mercado mundial, la venta de alimentos orgánicos aumentó un 6,4% en 2017 alcanzando los 43.700 millones de euros. Europa, por su parte, experimentó un crecimiento del 10,5%, alcanzando los 37.300 millones de euros. En Ecodiseño: Las políticas europeas demandan tasas de reciclaje cada vez más altas y establecen criterios de diseño ecológico cada vez más estrictos. Este hecho, sumado a la conciencia ambiental de muchos consumidores, ha convertido al ecodiseño —desde embalajes hasta cubiertas de edificios pasando por productos variados— en una fuente de empleo en auge.

Nuevos ecomateriales de construcción, eourbanismo y arquitectura sustentable son campos promisorios. En Turismo Ecológico: En una sociedad con

cada vez más conciencia de la salud del planeta, el turismo ecológico —o ecoturismo— es una tendencia en auge, con diversas modalidades, entendiendo que la gente busca nuevas experiencias y contacto con la naturaleza, como reacción al encierro del COVID19. Este sector crea empleos relacionados con actividades como el diseño de experiencias de aventura, la elaboración de rutas de

alta montaña o el conocimiento de espacios protegidos, así como con la revitalización de áreas rurales, como las ecoaldeas, en riesgo de desaparecer. En Transporte: Este sector es responsable de más del 30% de las emisiones de CO2 de la Unión Europea (UE), de las cuales el 72% proviene del transporte por carretera. Muchos países ya han adoptado medidas para reducir drásticamente las

emisiones del transporte —la UE en un 60% respecto a los niveles de 1990 para 2050—, abriendo oportunidades de trabajo en los sectores del vehículo eléctrico, el transporte público y el transporte de mercancías por ferrocarril electrificado. Si bien se avecinan los automotores autónomos, hay muchos campos del transporte y la movilidad eléctricos y de hidrógeno, donde se generarían opciones.

# 14 Bibliografía

Acemoglu, B., & Robinson, W. (2013). *Porque fracasan las naciones?*

Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress. (s.f.).

Cárdenas, J. C. (12 de Mayo de 2021). impuestos verdes en un país que se resuelve. *EL TIEMPO*.

Carrizosa, J. (2014). *Colombia Compleja*. Bogotá, Bogotá D.C., Colombia: Jardín Botánico Jose Celestino Mutis- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

Carrizosa, J. (2018). *Colombia Compleja*. Bogotá: Universidad Nacional.

Costanza, R., De Groot, R., Sutton, P., Van der Ploeg, S., Anderson, S., Kubiszewski, I., . . . Turner, K. (2014). Changes in the Global Value of Ecosystem Services. *Global Environmental Change*.

Escobar, A. (1997). *La Invención del Tercer Mundo*. Chapel Hill : University of North Carolina.

Fonseca, C. (2017). Desarrollo Sustentable como Balance Sinérgico de Cinco Riquezas Territoriales. *Conferencia Internacional Asociación del desarrollo Sostenible*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Fonseca, C. (2018). *Desarrollo Territorial Sustentable como la suma sinérgica de cinco riquezas*. Bogotá: UPTC-IGAC.

Fonseca, C. (2018). *Lineamientos e Instrumentos de Diseño y Evaluación de Políticas y Estrategias de Ciencia, Tecnología e Innovación Regionalmente Diferenciadas para el Desarrollo Territorial Sustentable de Colombia*. Bogotá: UPTC-IGAC.

Fonseca, C. (Abril de 2021). El Impuesto del Carbono para el aire limpio: jugada a «tres bandas». *Revista SUR*.

- Fonseca, C. (2021). *Repotenciar el Impuesto al Carbono sin aumentarlo. Una propuesta oportuna.*
- Fonseca, C. H. (mayo de 2021). Las Raíces Neoclásicas de la Crisis Socioecológica del Antropoceno del Siglo 21. *Revista Sur* (6).
- Fonseca, C., Fonseca, R., Velasco, S., & Fonseca, M. (2016). Métodos de Valoración Integral de Proyectos. SIMCORETSA. En U. N. Distancia. Bogotá: UNAD.
- Garay, L. J. (1999). *Globalización y Crisis ¿Hegemonía o corresponsabilidad?* Bogotá, Colombia: TM editores-Colciencias.
- Garay, L. J. (2020). *Colombia Transformaciones estructurales en un contexto internacional en transición.* Bogotá, Colombia: Planeta Paz.
- Garay, L. j. (2020). *Colombia Transformaciones estructurales en un contexto internacional en transición.* Bogotá: Planeta Paz.
- Garay, L., & Espitia, J. (2019). *Dinámicas de las Desigualdad en Colombia. en torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial.* Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Gates, B. (2021). *Cómo evitar la Catastrófe Climática.*
- Georgescu-Rogen, N. (1971). *The Entropy Law and the Economic Process (1971).* Cambridge, Massachusetts.: Harvard University Press.
- Gligo, N., & al., e. (2019). *La tragedia ambiental de América Latina y El caribe* (Vol. 161). Santiago de Chile: CEPAL.
- IDEAM. (2014). *Informe de emisiones de cambio climático de Colombia.* Bogotá : IDEAM.
- Kubiszewski, I., Costanza, R., Carol, F., Phillip, L., Jhon, T., Jackson, T., & Aylmer, C. (2013). Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress. *Australian.*
- Leff, E. (1996). *La insoportable levedad de la globalizacion:la capitalizacion de la naturaleza y las estrategias fatales de la sustentabilidad.* (R. U. Guadalajara, Ed.)
- Martinez-Alier, J. (2010). *De la Economía Ecológica a la Ecología Política.* Madrid.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado Emprendedor.*
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado Emprendedor.*
- Milanovic, B. (2016). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press .
- Piketty, J. (2021). *Que Viva el Socialismo!* París.

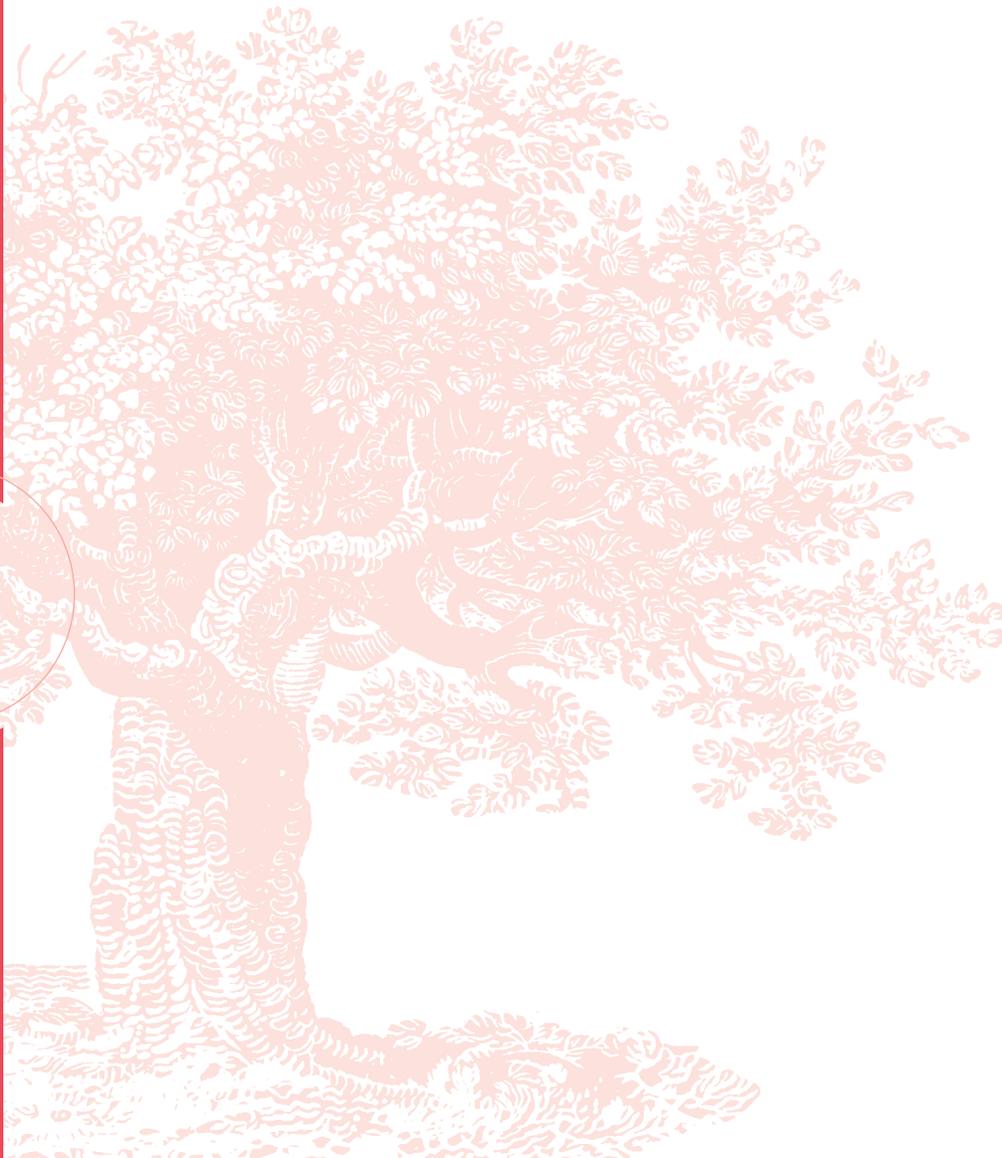
Ramirez, O. (2015). Identificación de problemáticas ambientales en Colombia a partir de la percepción social de estudiantes universitarios localizados en diferentes zonas del país . *rev. Int. Contaminación Ambiental*, 31 (3) 293-310.

Raworth, K. (2017). *La Economía de la Rosquilla*.

Sanchez, C., Gomez, A., & Herrera, B. (2006). Evaluando el bienestar de los colombianos a través del IPG 1993 2003. *Revista de Administración y Economía*.

Shindell, W. (2016). *The Social Cost of Oil combustion emissions* .

Spaiser, V. (2017). *ODS could be an oximoron?*



# El camino hacia la industrialización

Jorge Iván González



**Autor**

Jorge Iván González

# Contenido

**1**  
Introducción

– 488 –

**2**  
Colombia  
se desindustrializa

– 489 –

**3**  
El liderazgo  
del Estado

– 491 –

**4**  
La transformación  
de la matriz energética

– 493 –

**5**  
El estímulo al mercado  
interno, y el impulso  
a los sectores líderes

– 496 –

**6**  
El replanteamiento  
de las políticas  
monetaria y fiscal

– 499 –

**7**  
Los pasos para  
avanzar hacia  
la industrialización

– 503 –

**8**  
Bibliografía

– 505 –

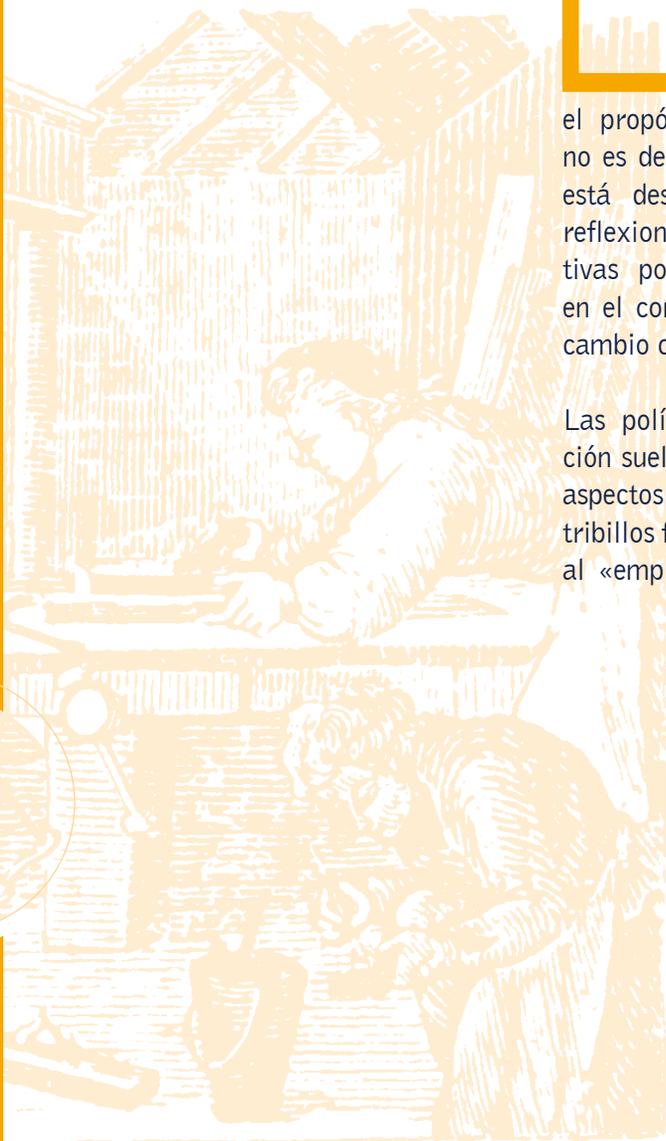
# 1 Introducción

**E**xiste consenso en que Colombia se ha ido desindustrializando. Este punto de partida ilumina el conjunto del ensayo, así que el propósito de estas páginas no es demostrar que el país se está desindustrializando, sino reflexionar sobre las alternativas posibles, enmarcándolas en el contexto más amplio del cambio climático.

Las políticas de industrialización suelen hacer énfasis en los aspectos micro. Y uno de los estribillos frecuentes es el impulso al «emprenderismo». Este lla-

mado permanente a la iniciativa individual es equivocado. El «espíritu empresarial» del que habla Schumpeter (1954) es determinante para el éxito, pero no es suficiente. La innovación necesita unas condiciones macro adecuadas. En lugar de partir del sujeto, estas páginas buscan *macrofundamentar la micro* (Solow 1957).

El camino hacia la industrialización tiene que ver con el liderazgo del Estado, la transformación de la matriz energética, el estímulo al mercado interno y el replanteamiento de las políticas fiscal y monetaria.



# 2 Como se desindustrializa

**D**os estudios recientes (Restrepo, Sastoque y Hernández 2021; Misión Alternativa de Empleo 2021), muestran que los procesos industriales han ido perdiendo relevancia. Y que la economía extractiva ha ido ganando importancia<sup>1</sup>.

Tanto en Colombia, como en la mayoría de los países de América Latina, se observa una estructura de las exportaciones en las que cada vez tienen mayor peso los hidrocarburos y la minería.

Tal y como se observa en el cuadro, la participación de las exportacio-

*Participación porcentual en el total de las exportaciones (%), 1965, 1990, 2000 y 2016*

	Alimentos	Petr. minerales	Industria	Otros	Total
1965	73,4	17,7	4,7	4,2	100
1990	37,9	34,9	16,4	10,8	100
2000	24,0	38,7	13,5	23,8	100
2016	16,9	66,3	6,2	10,6	100

1. Sobre las características de las industrias extractivas, ver, por ejemplo, Acosta (2018); Cidh (2015); Eiti (2013); Garay (2013); González (2013; 2018; 2020 a, b; 2021); Pardo (2018); Pardo y Espitia (2016); Rojas (2012); Velásquez, Martínez y Peña (2017); Velásquez, Martínez, Peña y Jiménez (2018).

*Fuente: González (2021)*

nes de petróleo y minerales pasó de 17,7% en 1965 a 66,3% en 2016<sup>2</sup>. Esta composición no favorece ni la productividad, ni la competitividad, ni el empleo (González 2021).

Los cambios que se han presentado a lo largo del tiempo son sustantivos, y la *reprimarización* de la economía es con-

tundente. Para Kaldor (1957) la industria le da solidez a la economía. Y, por tanto, la dependencia de bienes primarios es una expresión de fragilidad.

En Sáenz, Sánchez y González (2019) se diferencian dos períodos, uno proteccionista (1960-1990), y otro de apertura cambiaria y comercial (1991-

2016). En el primero la tasa de crecimiento anual de la economía (4,48%) fue muy superior a la del segundo (3,35%). Todos los indicadores son mejores en el primer período: el balance en la cuenta comercial, la dinámica de las exportaciones, de la inversión y del consumo.



2. Según el DNP (2021, p. 93), en el 2019, el peso de las exportaciones de minerales e hidrocarburos era de 61%. El porcentaje es similar al observado por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CBT 2021).

# 3 El liderazgo del Estado

**E**l punto de partida de una política industrial debería ser el reconocimiento explícito del liderazgo del Estado (Mazzucato 2011, 2021).

La interacción entre los sectores público y privado es fundamental, pero la visión de largo plazo tiene que estar en cabeza del Estado.

Desde finales de los 80s, fue ganando espacio el discurso en contra de la intervención del Estado, y a favor de la dinámica autocorrectiva de las «fuerzas del mercado». Estas ideas favorables a la desregulación también fueron acogidas en Colombia.

El fracaso de la desregulación ha llevado a pensar en alternativas diferentes. Mazzucato (2021) propone dejar atrás el Consenso de Washington y aceptar los postulados del Consenso de

Cornwall<sup>3</sup>. Este nuevo consenso, a diferencia del primero, muestra que la intervención del Estado es la condición básica para lograr un desarrollo económico que sea *sostenible, equitativo y resiliente*. El Consenso de Washington tiene que ser abandonado, porque sus políticas llevaron a la crisis financiera del 2008, y a la agudización de las brechas sociales, sobre todo en estos meses de pandemia.

El cuadro anterior respaldaría la percepción de Mazzucato. Durante los años 60s y 70s, cuando se puso en práctica el modelo de sustitución de importaciones, se tenía más confianza en la intervención del Estado. Y el peso de las exportaciones industriales aumentó, pasando de 4,7% en 1965 a 16,4% en 1990. Después de los 90s, cuando se acentuó el discurso en contra de la intervención del

3. Se refiere a la reunión del G7 en Cornwall, en junio de 2021.

Estado, se redujeron las exportaciones industriales, y aumentaron las de hidrocarburos y minería.

Para Sáenz, Sánchez y González (2019), el período *proteccionista* (1960-1990) presentó resultados mejores que el de apertura (1991-2016). Hay tres explicaciones. Durante el primer período se tenía más confianza en las bondades de la intervención del Estado, en el mercado interno y en los acuerdos regionales, comenzando por el Pacto Andino. El decreto 444 de 1967 permitió regular la tasa de cambio, evitando fluctuaciones innecesarias. Además, Lleras hizo una reforma sustantiva de la administración pública, y sus rasgos básicos todavía se conservan<sup>4</sup>. Entre los 60s y los 90s prevaleció el pensamiento cepalino (González 2019)<sup>5</sup>. Para Prebisch (1950, 1959, 1971) la consolidación

## El Consenso de Washington tiene que ser abandonado, porque sus políticas llevaron a la crisis financiera del 2008, y a la agudización de las brechas sociales, sobre todo en estos meses de pandemia.

de la industria exige que haya dirección del Estado.

La apertura de Gaviria (1990-1994) fue dañina, y debilitó la estructura económica del país. En contra de numerosas recomendaciones, se hizo una apertura rápida, y simultánea de las cuentas de bienes y de capital (Cárdenas y Garay 1993). En un contexto de mayor apertura, Gaviria confió en la dinámica de las fuerzas del mercado. El daño estructural causado por

este tipo de política se evidenció en la recesión de 1999.

No obstante el desprecio que todavía se mantiene por la acción estatal, algunos documentos oficiales sí reconocen la importancia del liderazgo de lo público. El Ministerio de Comercio (2021, p. 9), por ejemplo, acepta que el Estado debe estar al frente de los objetivos de largo plazo de la política industrial. Incluso, critica afirmaciones como «la mejor política industrial es la que no existe», o «la mejor política industrial es simplemente una buena política macroeconómica».

Estas afirmaciones del Ministerio de Comercio han quedado en el aire porque la política económica se mueva en la dirección contraria. Y en lugar de propender por un aumento del gasto y la inversión pública, se insiste en el discurso de la austeridad.

4. Piensa Misas (2002) que este modelo *proteccionista* fue relativamente bueno.

5. Ver, además, Lleras (1967, 1987) y Espinosa (2013).



# 4 La transformación de la matriz energética

**E**s necesario transformar la matriz energética, por razones ambientales y porque el desarrollo económico de los próximos años requiere un crecimiento con bajo consumo de carbono.

La economía limpia obliga a rescatar la geografía, y a reflexionar sobre la relación entre el ordenamiento del territorio y la eficiencia industrial. Las vecindades tienen la virtud de transformar los rendimientos *decrecientes* en rendimientos *crecientes*. Desde el punto de vista de la geografía económica es relevante la densidad y la distancia. La densidad porque determina la intensidad de la aglomeración. Y la distancia porque condiciona los costos de transporte. Las vecindades y la reducción de las distancias permiten que rendimientos decrecientes se conviertan en rendimientos crecientes. El cambio de la matriz energética obliga

a explicitar la relación entre la geografía. No hay producción sin espacio (Krugman 1991).

Los avances en productividad se pueden alcanzar de dos maneras. La perspectiva convencional únicamente considera la situación de la empresa individual. La productividad mejora porque el empresario toma las decisiones acertadas. Este camino es micro y hace énfasis en las decisiones individuales. La otra mirada, desde las economías de aglomeración, consiste en crear las condiciones espaciales, urbanísticas y de capital humano (vías, educación, salud, transporte, etc.), que permitan transformar los rendimientos decrecientes de un empresario en rendimientos crecientes.

La localización de las industrias y de la población en el territorio, tiene impacto en la sostenibilidad ambiental. El cambio de la matriz energética es un

proceso lento. La dependencia de los combustibles fósiles no desaparecerá de un momento a otro. En la reunión de Glasgow (UN 2021, COP26), Colombia se comprometió a reducir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) en un 51% hacia el 2030. Esta meta no tiene nada que ver con las estimaciones que se hacen en el *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (Ministerio de Hacienda 2020, 2021). En estas proyecciones que van hasta el 2031 no se observa ninguna disminución de la dependencia de hidrocarburos y de minerales. Y menos en las circunstancias actuales, de aumento considerable de los precios del petróleo. En lugar de reducir el peso de la economía extractiva, el Ministro de Minas ha anunciado, días después de la firma de Glasgow, que el momento es oportuno para aumentar la producción y la exportación de petróleo y carbón<sup>6</sup>. Para el gobierno la recuperación estará anclada en el fracking. Este tipo de decisiones no tienen nada que ver con las declaraciones gubernamentales a favor del crecimiento verde, ni con su apoyo formal a las iniciativas de la Ocede (2011).

Desde la perspectiva de la Ocede, la economía verde es compatible con aumentos en la inversión y el empleo. Y de ahí

6. En los pocos meses que han pasado después de la cumbre de COP26, la deforestación continúa avanzando. Con toda razón, numerosos analistas, comenzando por Greta Thunberg, han dicho que Glasgow apenas fue «bla, bla, bla».

**(...) «la economía verde es compatible con aumentos en la inversión y el empleo. Y de ahí se derivan tres virtudes: crecimiento, sostenibilidad ambiental y reducción de la pobreza».**

se derivan tres virtudes: crecimiento, sostenibilidad ambiental y reducción de la pobreza.

La producción limpia lleva a una recomposición del empleo, que pasa de los procesos extractivos hacia industrias modernas. Las actividades desencadenadas por la economía verde son más intensivas en capital que la producción contaminante. Es necesario estimular las tecnologías que además de ser poco intensivas en carbono, contribuyen a la generación de empleo. El sector minero tiene dos inconvenientes: contamina y no estimula el empleo.

Hay consenso en la necesidad de reducir la dependencia del petróleo. El problema es cuándo y cómo. La exploración y la explotación se deben ir reduciendo de manera progresiva. Y a medida que el proceso avanza, es importante desarrollar fuentes de energía alternativas. Se tienen que ir consolidando fuentes alternativas de energía: solar, nuclear, eólica, bagazo de caña, mar.

Si la exploración se mantiene, Colombia no tendría dificultades para garantizar en los próximos

15 años la autosuficiencia de hidrocarburos. Además, el 90% de los campos petrolíferos están produciendo en etapa primaria. Con la tecnología disponible podrían llegar a recuperación en etapas secundaria y terciaria.

De los 750.000 barriles de petróleo que cada día (bpd) produce el país, unos 390.000 son para consumo interno, y el resto para exportación. Incluso, en caso de necesidad se podría pensar en una reducción de las exportaciones. Pero, obviamente, esta alternativa tiene costos fiscales. En sentido estricto, Colombia no tendría que recurrir a los crudos no convencionales (fracking), ni a la explotación en mar abierto (offshore).

También es claro que el carbón no tiene futuro, y que las grandes minas tienen que cerrarse. En contra de la mirada gubernamental, cada vez hay más consenso sobre el deterioro que tendrá la demanda de carbón en el escenario internacional (Acosta 2019). Las implicaciones sociales y económicas son importantes y, de nuevo, el Estado tiene que ordenar, y buscar alternativas. La disminución de las regalías tiene que ser compensada con impuestos generales.

Ninguna solución es fácil, y se deben examinar las modalidades actuales de generación eléctrica. El 70% de la energía del país se produce con hidráulica, pero su impacto ambiental puede ser negativo, como ha sucedido con Hidroituango.

Ha ido ganando aceptación la idea de modificar de manera radical los sistemas de transporte. Esta es una tarea en la que deben estar involucrados los gobiernos nacional y local. Y es claro que el desestimulo al carro privado es una pieza central de la estrategia. Puesto que el transporte es el mayor consumidor de energía en Colombia (alrededor del 40%), es importante realizar acciones que lo modifiquen.

Para evitar que la temperatura promedio suba más de 1,5 °C se tienen que realizar transformaciones sustantivas. No se han cumplido las promesas realizadas en Kyoto, en la cumbre de Río, y en las diversas reuniones de la COP. El asunto más difícil es el cambio de los hábitos de consumo.

Para que las transformaciones estratégicas puedan ir avanzan-

do, es indispensable comenzar a tomar decisiones. En el corto plazo se podrá consolidar el uso de gas natural, la disminución de la contaminación en los usos de carbón y petróleo, los incentivos al transporte eléctrico (masivo y particular), el estímulo a la energía heólica, el impulso a la economía circular.

Los programas que tiene Ecopetrol relacionados con las alternativas energéticas tienen que ser más agresivos. Y en el largo plazo se debe apuntar hacia la utilización del hidrógeno, y la consolidación de modalidades de energía alternativas.

Los procesos industriales requieren que haya innovación.

*«Las sociedades se vuelven dependientes de las instituciones y las tecnologías con las cuales*

*están familiarizadas. La inercia social y económica puede ser tan fuerte que incluso un cambio que podría producir un gran beneficio no modificará la conducta. La innovación desempeña un papel crucial en el crecimiento verde rompiendo la dependencia de las pautas de actuación establecidas y ayudando a desacoplar el crecimiento del agotamiento del capital natural» (Ocde 2011, op. cit., p. 10, énfasis añadido).*

Colombia presenta un evidente atraso en ciencia y tecnología<sup>7</sup>. Y, de nuevo, se requiere el liderazgo del Estado para que se puedan llevar a cabo estas inversiones que son inciertas y de largo plazo. Es necesario un re-ordenamiento institucional.

7. El presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación apenas se acerca al medio billón de pesos. Este monto es completamente insuficiente y no garantiza el desarrollo científico del país.

# 5 El estímulo al mercado, y el impulso a los sectores líderes

Es apropiado traer nuevamente a colación la importancia que le atribuía Currie (1992) a los sectores líderes, que generan efectos multiplicadores hacia adelante y hacia atrás. Para Currie la construcción es un buen ejemplo de sector líder. Aún durante la pandemia, la actividad del sector fue dinámica. El gobierno tiene los instrumentos para fortalecer sectores que considere prioritarios.

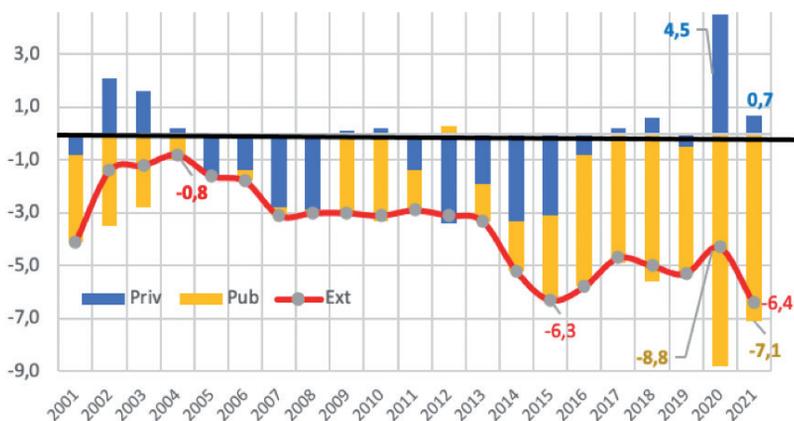
La administración Duque ha desconocido las bondades del mercado interno. Tanto en el plan de reactivación (DNP 2021), como en el informe de la Misión de Empleo (2021) dirigida por Levy. Las ideas keynesianas de reactivación por el lado de la demanda, no hacen parte de la agenda gubernamental. Todo el énfasis se pone en el lado de la oferta, destacando la relevancia de los costos laborales.

El desprecio por el mercado interno se ha reflejado en una intensificación del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Los balances externos (Ext), público (Pub) y privado (Priv), se compensan mutuamente, así que el desbalance con el exterior, es el resultado de la suma de los déficit público y privado. Por ejemplo, en el 2021, el déficit en cuenta corriente era 6,4% del PIB, que es igual a la suma de 7,1% del sector público, y 0,7% del privado.

La poca relevancia que se le ha dado al mercado interno, se traduce en un importante déficit en la cuenta corriente. La figura permite examinar la evolución del equilibrio económico general, que resume el balance neto de los sectores externo, público y privado. En los ejercicios contables, los déficit público y privado se financian con el exterior.

## Equilibrio económico general (2001-2021) - Porcentaje del PIB



Los balances externos (Ext), público (Pub) y privado (Priv), se compensan mutuamente, así que el desbalance con el exterior, es el resultado de la suma de los déficit público y privado. Por ejemplo, en el 2021, el déficit en cuenta corriente era 6,4% del PIB, que es igual a la suma de 7,1% del sector público, y 0,7% del privado.

Fuente: Banco de la República

Entre 2001 y 2021 se han agudizado los déficit externo (cuenta corriente) y público. Es interesante observar que el déficit de la cuenta corriente se mantuvo aún durante las bonanzas petroleras de los años 2004-2008, 2010-2014, 2018-2019, 2021-2022. Ni siquiera en estas coyunturas, se logró que las exportaciones superaran a las importaciones.

La conclusión es contundente: las bonanzas se manejaron muy mal. Y los excedentes no se supieron aprovechar para crear las bases de un crecimiento autosostenido. El país ha vivido todos los síntomas de la *enfermedad holandesa* (revaluación del peso, importación de bienes y destrucción del aparato productivo nacional).

El aumento de las importaciones golpea a la industria nacional, y obstaculiza la consolidación del

mercado interno. En lugar de haber fortalecido la industria y al agro, la abundancia de importaciones golpeó la producción nacional. El daño estructural no se está corrigiendo. Al contrario, se ha profundizado.

Algunas importaciones se pueden reducir con aranceles, pero su diseño es complejo por las interacciones que existen entre los sectores. Además los insumos tienen orígenes muy diversos, y la estimación del impacto del arancel en la productividad nacional siempre es objeto de discusión. Se dice, por ejemplo, que las medidas proteccionistas no crean incentivos para transformar las relaciones factoriales y mejorar la eficiencia.

Es incomprensible el diagnóstico que acaba de hacer la Ode (2022) de la economía colombiana. En su opinión...

«... la economía colombiana se ha recuperado de manera notable de la crisis del Covid-19, a medida que los sólidos esfuerzos realizados en materia de políticas monetarias y fiscales han logrado evitar una mayor contracción de los ingresos [...]. A lo largo de las últimas décadas, Colombia gozó de una estabilidad económica notable debido a sus políticas macroeconómicas sólidas» (Ode 2022, p. 10).

La Ode no ve la crisis estructural. El déficit de la cuenta corriente es otra expresión de la falta de competitividad de la industria y la agricultura.

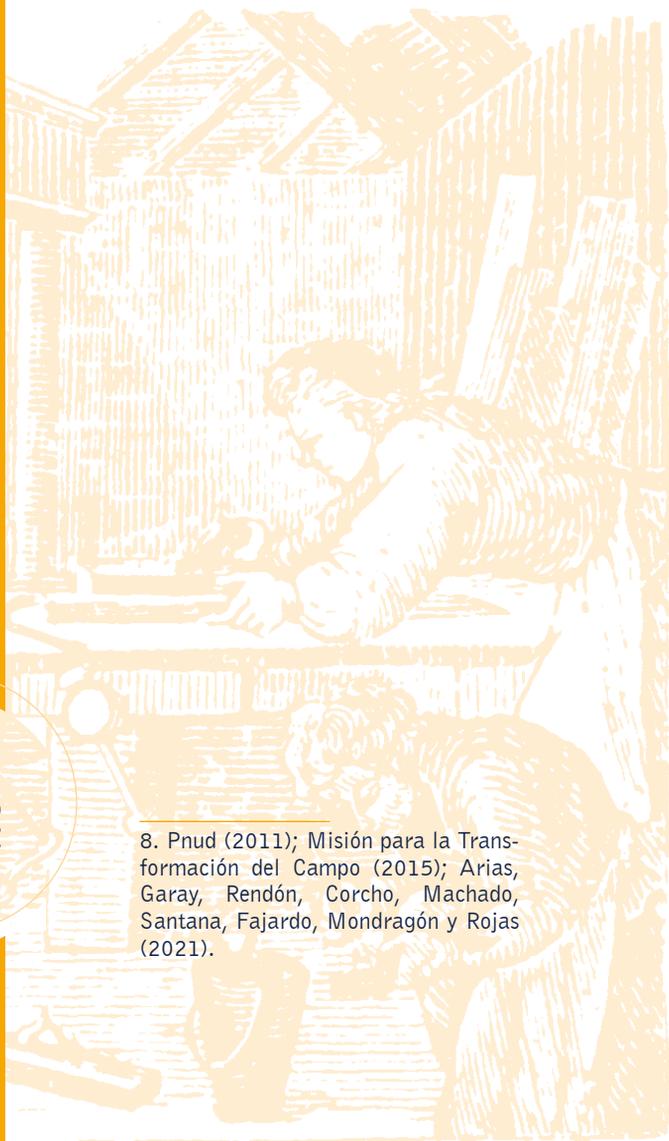
El fortalecimiento del mercado interno obliga a modernizar el sector agropecuario. Los lineamientos básicos han sido

propuestos por estudios recientes<sup>8</sup>, que destacan los siguientes aspectos.

Primero, entre el campo y la ciudad hay una relación de continuidad. No tiene sentido definir una frontera divisoria. Se es más rural en la medida en que las densidades sean bajas y las distancias sean mayores. Segundo, el Estado tiene que

incrementar la inversión (vías terciarias, sistemas de riego, etc.), y ofrecer más y mejores servicios sociales (educación, salud, agua, etc.). Tercero, es necesario favorecer el acceso al crédito. Las tasas de interés son muy altas. Cuarto, es fundamental estimular la producción de alta tecnología, buscando una producción más limpia. Quinto, se debe revisar

el tamaño de las unidades productivas. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 2014, el 70,8% de los productores están en fincas de menos de 5 hectáreas y ocupan el 3,1% del área. Y, por otro lado, el 0,2% de los productores ocupan fincas de más de 1.000 ha. y ocupan el 59,5% del área. Esta concentración no favorece la productividad agropecuaria.



8. Pnud (2011); Misión para la Transformación del Campo (2015); Arias, Garay, Rendón, Corcho, Machado, Santana, Fajardo, Mondragón y Rojas (2021).

# 6 El replanteamiento de las políticas monetaria y fiscal

La asimetría entre los mundos real y monetario se ha acentuado. Esta era una vieja preocupación del pensamiento keynesiano. Desde esta lógica los procesos monetarios tienen una autonomía frente a la dinámica de las variables reales. En la visión no keynesiana, la dicotomía clásica, y la neutralidad del dinero son piezas sustantivas del análisis. En cambio, para Keynes siempre fue claro que los procesos monetarios tienen tres características. La primera es la autonomía del dinero. La segunda es la capacidad de la moneda de incidir en el mundo real. Y, tercero, la función que cumple la moneda como vínculo entre el presente y el futuro.

Durante el siglo XIX se consolida la visión de la llamada dicotomía clásica, que supone que entre los mundos real y monetario hay una relación simétrica. Esta sincronía ya no

existe. Y cada vez se amplía más la brecha entre lo real y lo monetario. Esta separación no era evidente en los años de Marx, y por ello su teoría de los circuitos no plantea una autonomía del dinero frente a la dinámica del mundo real. Esta mirada únicamente se consolida con Keynes.

Estos debates fueron centrales en los años 70s, y desde la visión de Friedman diseñaron las funciones de los bancos centrales. Este enfoque ha dejado de ser relevante.

Los estudios de Aglietta y Espagne (2016), del Banco de Pagos Internacionales (BIP-BIS 2020) muestran que para responder a las exigencias del cambio climático es indispensable replantear las modalidades de financiación. Los bancos centrales tienen que cambiar de manera sustantiva sus funciones (BIP-BIS 2020), y no pueden seguir anclados en la lógica monetarista

friedmaniana que predominó en los años 70s y 80s.

El Banco de Pagos Internacionales (BPI-BIS 2020) muestra que en los asuntos climáticos se debe reconocer de manera explícita la incertidumbre<sup>9</sup>. Y en este contexto, no tiene ningún sentido que los bancos centrales continúen cumpliendo tareas convencionales, que ya son obsoletas. El propósito de *inflación objetivo* es desueto. Las tareas usuales relacionadas con el control de la cantidad de moneda (M1), o de la tasa de interés, tienen que ser recontextualizadas. La nueva tarea misional debe centrarse en los cambios de las estructuras productivas.

Se equivoca el Banco de la República al considerar que la lucha contra la inflación se logra aumentando las tasas de interés. Los precios están subiendo por factores asociados a los costos de producción y no por aumentos de la masa monetaria. Si la inflación es de costos no tiene sentido aumentar las tasas de interés. Este camino es perjudicial, ya que el poder monopólico de los bancos privados permite mantener las tasas de interés en niveles relativamente altos, y ello tiene efectos perversos en la utilidad de las em-

9. El texto recupera el estudio de Taleb (2007), y pone en duda el simplismo del método positivo. Para el BPI, a diferencia de la mayoría de los bancos centrales, los instrumentos de la política pública deberían dejar de lado el positivismo ingenuo. Y de ahí su afán de recuperar el pensamiento popperiano (Popper 1972).

presas. Los costos financieros le pueden estar haciendo un daño a la productividad mayor al que se le pudiera atribuir a los salarios.

Los escenarios futuros son inciertos y no se pueden predecir a través de los modelos convencionales<sup>10</sup>. Los estudios de Weitzman (2009, 2012) ponen en evidencia las limitaciones de las aproximaciones analíticas que no explicitan la incertidumbre. Con el fin de resumir la incertidumbre que existe alrededor de los asuntos climáticos, Weitzman (2009) considera que la distribución de los parámetros climáticos es de tal naturaleza que es imposible capturar las posibilidades de que existen valores extremos. En otras palabras, las funciones de probabilidad no permiten captar las dinámicas generadas por los procesos climáticos.

El liderazgo del Estado obliga a aumentar el gasto público. En las condiciones actuales no tiene sentido continuar predicando la austeridad fiscal<sup>11</sup>. La primera tarea en el campo tributario debe ser la *sostenibilidad financiera*, expresada en más tributo,

10. En sus proyecciones sobre los impactos del cambio climático, Nordhaus (2018) continúa aferrado al afán de predecir, y por esta razón sus conclusiones han sido muy cuestionadas. Es excesivamente optimista. Para el conjunto de países, el promedio de reducción del PIB sería de 3,5%: «... el costo promedio es ligeramente superior al 1% del producto si se busca una reducción del 50% de las emisiones de carbono y de 3,5% en el escenario de cero emisiones» (Nordhaus 2018, p. 447).

11. Para Oxfam (2021) estas medidas están «desfasadas». Y no son pertinentes.

y la *equidad* que se consigue a través de impuestos progresivos. Tanto para la Ocede (2011), como para el Pnud (2011) el cambio de la matriz energética no se puede lograr sin una estructura fiscal que favorezca la equidad<sup>12</sup>.

En materia tributaria se deben reducir los incentivos de la producción sucia. Además de las bondades asociadas al recaudo, los impuestos tienen la virtud de obligar a realizar transformaciones de las relaciones factoriales (Corbacho, Fretes y Lora 2013). Esta es una línea de pensamiento que se ha ido consolidando a través del tiempo<sup>13</sup>.

La tributación puede ayudar de manera significativa a modernizar la agricultura. El predial efectivo rural es muy bajo en el país (2 o 3 por mil), y se podría aumentar llevándolo, por lo menos, al 8 por mil. Y en el caso de la ganadería extensiva es posible fijar un predial del 30-40 por mil, para obligar al propietario a vender, o a poner a producir la finca. En las zonas

12. El informe de la Comisión de Beneficios Tributarios (CBT 2021), desprecia las potencialidades que tienen los impuestos para reducir la concentración del ingreso y de la riqueza. La Comisión desconoce las virtudes probadas de los impuestos progresivos (Piketty 2020). Los impuestos a los ricos, a los súper ricos, y a los súper-súper ricos, serían una excelente fuente de recursos y, sobre todo, ampliarían los espacios de inclusión. En Colombia, la estructura tributaria que favorece la equidad ya ha sido diseñada con lujo de detalles por Garay y Espitia (2019).

13. Ver, por ejemplo, George (1881) Hotelling (1931), Harberger (1964) y Nordhaus (2018).

## La definición de la tarifa para el cobro de las emisiones de carbono debe tener en cuenta, por lo menos, las metas definidas en el Acuerdo de París (Naciones Unidas 2015).

urbanas los lotes de engorde deben pagar prediales con tarifas que oscilan alrededor del 30 por mil.

Por otro lado, siguiendo a Harberger (1964), el Estado debería tener las facultades para expropiar pagando un monto equivalente al valor catastral definido por el propietario.

En el mercado de carbono la moneda de canje es el CO<sub>2</sub> equivalente, ya que es el gas de efecto invernadero (GEI) más abundante en la atmósfera y facilita los procesos de conteo. El carbono como punto de referencia es apropiado, entre otras razones, porque existe la metodología para medirlo bien y, además, transmite un mensaje que invoca el sentido común y es sencillo de entender.

La estimación del valor de la tonelada de carbono depende de la tasa de preferencia intertemporal, que está determinada por factores políticos y por la percepción que tenga cada sociedad de la importancia de las dimensiones relacionadas con el ambiente y la sostenibilidad.

El significado de esta tasa es más comprensible si se compara con la tasa de interés en los mercados financieros. La relación entre la tasa de interés con el valor presente es similar a la que existe entre la tasa de preferencia intertemporal con la utilidad presente<sup>14</sup>.

La utilidad presente (UP) es  $UP = UF e^{-\theta t}$ . La tasa de preferencia intertemporal es  $\theta$ . El individuo que derrocha y gasta rápido tiene una tasa de preferencia intertemporal alta. Las empresas mineras que explotan de manera acelerada los recursos, tienen un  $\theta$  alto. La preservación ambiental, y la conservación de los ríos es compatible con un valor de  $\theta$  pequeño.

Stern (2006) propone examinar el impacto del cambio climático con una tasa de preferencia relativamente baja, de 1,4%. Los críticos del Informe Stern, menos preocupados por

14. En términos financieros, la expresión convencional es  $VF = VP(1+r)^t$ . Donde VF es el valor futuro del activo, VP es el valor presente, r es la tasa de interés, t es el período de tiempo. De allí se sigue que el valor presente neto (VPN) es  $VP = VF/(1+r)^t$ . En tiempo continuo,  $VF = VP(e^{rt})$ , así que  $VP = VF e^{-rt}$ . Si esta lógica se aplica a las funciones de utilidad,  $UF = UP(1+\theta)^t$ , siendo UF la utilidad futura, UP es la utilidad presente,  $\theta$  es la tasa de preferencia intertemporal, t es el período de tiempo. De allí se sigue que la utilidad presente neta es  $UP = UF/(1+\theta)^t$ . En tiempo continuo,  $UF = UP(e^{\theta t})$ , así que  $UP = UF e^{-\theta t}$ . El significado de  $\theta$  en esta relación es similar al de la tasa de interés en VP. Cuando r baja, el valor presente aumenta. De la misma manera, cuando  $\theta$  disminuye la utilidad presente sube.

el ambiente, prefieren una tasa de descuento del 6%<sup>15</sup>.

Los impuestos al carbono y los bonos de carbono son recursos que han ido adquiriendo relevancia, tanto en Colombia<sup>16</sup> como a nivel internacional. El monto adecuado del impuesto al carbono se ha discutido bastante.

La definición de la tarifa para el cobro de las emisiones de carbono debe tener en cuenta, por lo menos, las metas definidas en el Acuerdo de París (Naciones Unidas 2015).

Costo social de las emisiones por tonelada de carbono (cobro por tonelada), en función de la tasa de descuento intertemporal

Nordhaus (2018) propone diversos escenarios para determinar la tarifa por cada tonelada de CO<sub>2</sub> enviada a la atmósfera. Los valores cambian dependiendo de la tasa de preferencia intertemporal. De acuerdo con los parámetros de su modelo, en el 2020 la tarifa más baja sería de US\$27 por ton., con  $\theta=5\%$ . Y la más alta subiría a US\$966 ton., con  $\theta=0,1\%$ .

15. Cuando  $\theta=1,4$ , la UP tiende a ser alta, y el daño ambiental es muy valorado. En tal caso, un daño ambiental de \$100 en 30 años, hoy sería equivalente a \$65,9 ya que  $65,9 = 100 e^{-\theta t}$ , con  $\theta=1,4$  y  $t=30$ . Pero si  $\theta=6$ , el daño ambiental de \$100 en 30 años, hoy tendría un valor de apenas \$17,41.  
16. La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CBT 2021) propone avanzar en impuestos a las emisiones de carbono, con el fin de estimular la economía limpia y circular. El impuesto al carbono se definió en la reforma tributaria de finales del 2016.

*Costo social de las emisiones por tonelada de carbono (cobro por tonelada), en función de la tasa de descuento intertemporal. Dólares de 2018*

$\theta$	2015	2020	2050	2100
0,1	970	966	917	665
1,0	497	515	614	657
2,0	219	236	349	544
3,0	53	104	179	361
4,0	44	49	93	207
5,0	23	27	55	126

*Fuente: Nordhaus (2018, p. 456)*

En Colombia la tarifa es de US\$5 por cada tonelada de carbono. Este monto es bajo. Stiglitz y Stern (2017) piensa que la tarifa debe ir aumentando de manera progresiva, comenzando con US\$40-US\$80 por tonelada de CO<sub>2</sub>, y en el 2030 tendría que subir al rango de US\$50-US\$100 por tonelada.

La conclusión de Nordhaus, Stiglitz, Stern, es clara: los actuales niveles de tributación no contribuyen a modificar la matriz energética.



# 7 Los pasos para avanzar hacia la industrialización

1. Se debe mantener el horizonte estratégico propuesto por Kaldor (1957): la solidez de la economía depende de la consolidación de la dinámica industrial. Y este objetivo se consigue si el diagnóstico es adecuado, si el Estado asume una función directriz, y si se consolidan los mercados nacional y regional.
2. El punto de partida es reconocer que la economía colombiana no va bien. Que es estructuralmente frágil, y que el proceso de desindustrialización se ha intensificado. Este diagnóstico no es evidente. Tanto el gobierno, como la Ocede (2022), tienen una visión completamente diferente. Piensan que la economía va muy bien. Y, por tanto, que no es necesario realizar transformaciones sustantivas. No se les observa preocupación por el proceso de desindustrialización del país. La reprimarización de la actividad económica no les causa inquietud. Obviamente, a partir de esta mirada tan optimista, no es necesario definir una estrategia de industrialización. Esta opción no está en la agenda del gobierno. El cambio de perspectiva es una condición absolutamente necesaria para avanzar hacia un proceso de industrialización.
3. El diagnóstico anterior debe ser complementado con el fracaso del manejo de las bonanzas de petróleo y de los minerales. No se supieron aprovechar los excedentes. Y en lugar de utilizarlos para consolidar la agricultura y las industrias nacionales, se dejó avanzar la enfermedad holandesa. Vale la pena constatar que durante las

dos administraciones Santos, nunca se reconoció la gravedad de la enfermedad holandesa, y en lugar de corregir los males, se los dejó avanzar.

4. La reprimarización de la actividad económica, además del daño ambiental, es poco intensiva en empleo. Esta preocupación es explícita en la Misión Alternativa de Empleo (2021), pero es minimizada en la Misión de Empleo (2021) contratada por el gobierno. Entre las dos misiones hay diferencias significativas. La Alternativa pone énfasis en los aspectos relacionados con la demanda. Si el consumo aumenta, la inversión y el empleo crecen.

Y la misión oficial, por el contrario, considera que el principal determinante del empleo está en el lado de la oferta. Y, de manera específica, en los costos laborales. Si éstos bajan, las empresas incrementan el empleo.

5. El Estado tiene que ejercer sus funciones de liderazgo (Mazzucato 2011, 2021). No es posible modificar la matriz energética, ni industrializar la economía sin la dirección del Estado. Las bondades de la intervención del Estado se constatan al comparar los mejores resultados del período 1960-1990, con respecto a 1991-2016. Los procesos industriales requieren inversión en cien-

cia y tecnología, y un reordenamiento del territorio favorable a las empresas.

6. La intervención del Estado debe ser compatible con las energías limpias. Se requiere, entonces, un *keynesianismo verde*, así que la intervención del Estado debe privilegiar los aspectos ambientales.
7. Los procesos industriales tienen dimensiones espaciales. Las vecindades (densidades) y distancias tienen que ser incorporadas de manera explícita en los análisis. El ordenamiento del territorio incide en la productividad y la competitividad.

21 de febrero de 2022



# 8 Bibliografía

- ACOSTA Amylkar., 2018. *Balance y Perspectivas de la Industria Extractiva*, Medellín, mimeo.
- ACOSTA Amylkar., 2019. *El Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) y la Transición Energética*, Acce, Bogotá, mimeo.
- AGLIETTA Michel., ESPAGNE Etienne., 2016. *Climate and Finance Systemic Risks, More than an Analogy? The Climate Fragility Hypothesis*, Working Paper, no. 2016-10, Cepii, Paris.
- ARIAS Wilson., GARAY Luis., RENDON Jaime., CORCHO Carolina., MACHADO Absalón., SANTANA Pedro., FAJARDO Darío., MONDRAGON Héctor., ROJAS José., 2021. *Hacia un Contrato Social en Torno a la Economía Campesina. Las Alimentación de los y las Colombianas Es con los Campesinos o No Es. Una Apuesta Democrática y Sustentable por el Desarrollo Rural, la Justicia con la Ruralidad y el Fortalecimiento de las Economías Campesinas*, Corporación Latinoamericana Sur, Centro de Estudios e Investigaciones Rurales (Ceir), Universidad de La Salle, Bogotá, mimeo.
- BANCO DE LA REPUBLICA., 1987. *20 Años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior*, 2 vol., Banco de la República, Bogotá.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, BIS., 2020. *The Green Swan. Central Banking and Financial Stability in the Age of Climate Change*, BIS, Basle.
- CARDENAS Mauricio., GARAY Luis., 1993, comp. *Macroeconomía de los Flujos de Capital en Colombia y América Latina*, Tercer Mundo, Fedesarrollo, Fescol, Bogotá.
- CENTER FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT AT HARVARD UNIVERSITY., 2017. *Atlas of Economic Complexity*, Harvard University Press, Cambridge.
- COMISION DE EXPERTOS EN BENEFICIOS TRIBUTARIOS, CBT., 2021. *Informe Final*, Ocde, Dian, Bogotá.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Cidh., 2015. *Pueblos Indígenas. Comunidades Afrodescendientes. Industrias Extractivas*, Cidh, OEA, Washington.

CORBACHO Ana., FRETES Vicente., LORA Eduardo., 2013, ed. *Recaudar No Basta. Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo*, BID, Washington.

CURRIE Lauchlin., 1992. «La Teoría en que Se Basa la Estrategia del Sector Líder», *Cuadernos de Economía*, vol. 13, no. 18/19, 1993, pp. 225-232.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP, 2018. *Política de Crecimiento Verde*, Documento Conpes, no. 3934, DNP, Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP, 2021. *Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia*, Documento Conpes, no. 4023, DNP, Bogotá.

ESPINOSA Abdón., 2013. *De las Teorías a su Aplicación Práctica*, Academia Colombiana de Ciencias Económicas (Acce), Bogotá.

EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE, Eiti., 2013. *El Estándar del Eiti*, Eiti, Oslo

GARAY Luis., 2013, dir. *Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista*, CGR, Bogotá.

GARAY Luis., ESPITIA Jorge., 2019. *Dinámica de las Desigualdades en Colombia. En Torno a la Economía Política en los Ambitos Socio-Económico, Tributario y Territorial*, Desde Abajo, Bogotá.

GEORGE Henry., 1881. *The Land Question and Related Writings. Viewpoint and Counterviewpoint on the Need for Land Reform*, Robert Schalkenbach Foundation, New York, 1982.

GONZALEZ Jorge., 2013. «Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista», *Economía Institucional*, vol. 15, no. 28, pp. 389-392.

GONZALEZ Jorge., 2018. «Entre el Extractivismo y la Modernidad Verde», *Razón Pública*, mayo 20.

GONZALEZ Jorge., 2019. «Adiós a la Cepal», *Foro*, no. 99, dic, pp. 127-134.

GONZALEZ Jorge., 2020 a. *Alternativas a la Reprimarización y al Extractivismo en América Latina*, Grupo Puebla, Bogotá, mimeo.

GONZALEZ Jorge., 2020 b., «Colombia», en CALIX Alvaro., BLANCO Mariana., coord. *Los Desafíos de la Transformación Productiva en América Latina. Perfiles Nacionales y Tendencias Regionales. Tomo I. Región Andina*, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Lima, pp. 215-254.

- GONZALEZ Jorge., 2021. «La Economía Extractiva No Genera Empleo», en MISION ALTERNATIVA DE EMPLEO., *Propuesta para una Colombia Incluyente*, Misión Alternativa de Empleo e Ingresos, ENS, Medellín, pp. 95-118.
- HARBERGER Arnold., 1964. «Taxation, Resource Allocation and Welfare», en *The Role of Direct and Indirect Tax in the Federal Revenue System*, National Bureau of Economic Research (Nber), Princeton.
- HOTELLING Harold., 1931. «The Economics of Exhaustible Resources», *Journal of Political Economy*, vol. 39, no. 2, apr., pp. 137-175.
- KALDOR Nicholas., 1957. «A Model of Economic Growth», *Economic Journal*, vol. 67, no. 268, dec., pp. 591-624.
- KRUGMAN Paul., 1991. *Geografía y Comercio*, Antoni Bosch, Barcelona, 1992.
- LLERAS Carlos., 1967. *Mensaje del Señor Presidente de la República al Congreso Nacional, 20 de Julio de 1967*, Banco de la República, Bogotá.
- LLERAS Carlos., 1987. «Discurso de Instalación», en BANCO DE LA REPUBLICA., *20 Años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior*, Banco de la República, Bogotá, vol. 2, pp. 1-12.
- MAZZUCATO Mariana., 2011. *El Estado Emprendedor*, RBA Libros, Barcelona, 2014.
- MAZZUCATO Mariana., 2021. «A New Global Economic Consensus», *Project Syndicate*, oct. 13.
- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO., 2021. *Pacto por el Desarrollo Productivo. Política Industrial en Marcha*, Ministerio de Comercio, Bogotá.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO., 2020. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO., 2021. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- MISAS Gabriel., 2002. *La Ruptura de los 90 del Gradualismo al Colapso*, Universidad Nacional, Bogotá.
- MISION ALTERNATIVA DE EMPLEO., 2021. *Propuesta para una Colombia Incluyente*, Misión Alternativa de Empleo e Ingresos, ENS, Medellín.
- MISION DE EMPLEO., 2021. *Resumen de los Resultados de la Misión de Empleo 2020*, DNP, Bogotá
- MISION PARA LA TRANSFORMACION DEL CAMPO COLOMBIANO., 2015. *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo*, Tomo 1, DNP, Bogotá.

- NACIONES UNIDAS., 2015. *Convención Marco sobre Cambio Climático*, Naciones Unidas, Paris.
- NORDHAUS William., 2018. *Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics*, Nobel Lecture, Yale University, New Haven.
- ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICOS, Ocde., 2011. *Hacia el Crecimiento Verde. Un Resumen para los Diseñadores de Políticas*, Ocde, Paris.
- ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICOS, Ocde., 2022. *Estudios Económicos de la Ocde. Colombia*, Ocde, Paris.
- OXFAM., 2021. *El Virus de la Desigualdad. Cómo Reconstruir un Mundo Devastado por el Coronavirus a Través de una Economía Equitativa, Justa y Sostenible*, Oxfam, London.
- PARDO Alvaro., 2018. *Extractivismo, Derechos y Tributación: Cooptación del Estado Colombiano. Un Caso de Estudio*, Ideas Verdes, no. 11, Fescol, Justicia Tributaria, Bogotá.
- PARDO Alvaro., ESPITIA Jorge., 2016. *Consecuencias Fiscales del Modelo Extractivista en un Escenario de Precios Deprimidos*, Colombia Punto Medio, Justicia Tributaria en Colombia, Bogotá.
- PIKETTY Thomas., 2019. *Capital et Idéologie*, Seuil, Paris.
- POPPER Karl., 1972. *Conocimiento Objetivo*, Tecnos, Madrid, 1974.
- PREBISCH Raúl., 1950. *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*, Cepal, Santiago.
- PREBISCH Raúl., 1959. «Commercial Policy in the Underdeveloped Countries», *American Economic Review*, vol. 49, no. 2, may, pp. 251-273.
- PREBISCH Raúl., 1971. *Change and Development: Latin America's Great Task*, Praeger, New York.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud., 2011. *Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*, Pnud, Bogotá.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud., 2011. *Sostenibilidad y Equidad: Un Mejor Futuro para Todos. Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, Pnud, New York.
- REPUBLICA DE COLOMBIA., 1992. *Ley 31. Ley del Banco de la República*, Gobierno Nacional, Bogotá.
- RESTREPO Carlos., SASTOQUE Edna., HERNANDEZ Isidro., 2021, comp. *Proceso de Industrialización en Colombia. Desempeño y Condiciones Institucionales*, Universidad Externado, Bogotá.
- ROJAS Fernando., 2012. *Uso de Recursos Generados por las Industrias Extractivas y de los Saldos de Balance: Marco Conceptual, Experiencia Internacional y Propuestas de Reforma para el Caso Peruano*, GIZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Lima, mimeo.

- SAENZ Jorge., SANCHEZ Germán., GONZALEZ Jorge., 2019. *Las Restricciones de la Balanza de Pagos en el Crecimiento Colombiano (1960-2016)*, Universidad Militar, Universidad Externado, Bogotá, mimeo.
- SCHUMPETER Joseph., 1954. *Historia del Análisis Económico*, Ariel, España, 1994.
- SOLOW Robert., 1957. «Technical Change and the Aggregate Production Function», *Review of Economic and Statistics*, vol. 39, no. 3, aug., pp. 312-320.
- STERN Nicholas., 2006. *The Economics of Climate Change*. The Stern Review, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- STIGLITZ Joseph., STERN Nicholas., 2017, coord. *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, Carbon Pricing Leadership Coalition, World Bank, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, Paris.
- TALEB Nassim., 2007. *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, Ramdon House, New York.
- UNITED NATIONS, UN., 2021. *Glasgow Climate Pact*, COP26 , UN, Glasgow.
- VELASQUEZ Fabio., MARTINEZ Mario., PEÑA Juliana., 2017. *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo. Reporte Colombia*, Foro Nacional por Colombia, Natural Resource Governance Institute, Bogotá, mimeo.
- VELASQUEZ Fabio., MARTINEZ Mario., PEÑA Juliana., JIMENEZ Luis., 2018. *El Sector Extractivo en Colombia 2017*. Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia, Brot für die Welt, Natural Resource Governance Institute, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- WEITZMAN Martin., 2009. «On Modeling and Interpreting the Economics of Catastrophic Climate Change», *Review of Economics and Statistics*, vol. 91, no. 1, feb., pp. 1-19.
- WEITZMAN Martin., 2012. «Greenhouse Gas (GHG) Targets as Insurance Against Catastrophic Climate Damages», *Journal of Public Economic Theory*, vol. 14, no. 2, pp. 221-244.



**Mercados de trabajo:  
Elementos de debate  
hacia un pacto de país  
por el empleo decente**

**Ricardo Bonilla**



**10**

**Autor**

Ricardo Bonilla

# Contenido

## 1 Introducción

– 514 –

## 2 Algunos temas de diagnóstico para resaltar

– 515 –

La tasa de desempleo de dos dígitos, en largo plazo

– 515 –

La estructura de costos de contratación laboral

– 516 –

La informalidad y el mundo de los trabajadores por cuenta propia

– 519 –

La asimetría entre producción y ocupación, productividad y rentas

– 523 –

La segregación de género

– 526 –

La afiliación a la seguridad social

– 528 –

Formación de competencias

– 530 –

Emprendimiento

– 530 –

## 3 Potenciales ajustes identificados desde opciones diversas

– 532 –

La expansión de la demanda nacional

– 533 –

¿Qué modificar en la estructura de costos?

– 535 –

Financiamiento de la seguridad social, salud y pensiones

– 538 –

Seguro o subsidio de desempleo

– 555 –

Subsidio familiar o renta básica

– 555 –

Género y economía del cuidado, reconocimiento y remuneración

– 556 –

Un nuevo modelo de inserción de jóvenes

– 556 –

¿Educación y formación, un solo proceso?

– 557 –

## 4 Evaluación de algunas alternativas de ajuste, las más relevantes.

– 558 –

## 5 Los proyectos para una transición democrática hacia el trabajo decente

– 560 –

## 6 Bibliografía

– 561 –

# 1 Introducción

El mundo del trabajo, laboral o por cuenta propia, colombiano es de los más distantes de la expectativa de pleno empleo formulada por la teoría económica. Por más de medio siglo se ha manifestado con alto desempleo, mayor informalidad, fuerte segmentación y segregación contra mujeres, jóvenes y minorías étnicas, desigualdad en ingresos, brechas de productividad e incapacidad de garantizar acceso estable a seguridad social y recursos para la vejez.

Las características y modalidades del trabajo, dependiente e independiente, han cambiado radicalmente a lo largo de los siglos, especialmente en la era industrial y la evolución de las cuatro revoluciones tecnológicas transcurridas. El trabajo dependiente y subordinado, en la sociedad capitalista, fluyó desde el ejercicio de la fuerza bruta del obrero musculo hasta

la actual liberación de la creatividad en la automatización, siempre bajo la figura del trabajador asalariado de mayor o menor calificación. El trabajo independiente evolucionó gracias a la tecnología, manteniendo patrones similares de producción, comercio y transporte de índole familiar, así como la prestación de servicios personales a las familias y a las empresas.

Para construir un sistema de trabajo decente en Colombia son muchos los cambios que hay que hacer. El objeto de este documento es identificarlos, evaluar las alternativas de cambio y proceder a formular propuestas para su potencial implementación. El documento empieza por resaltar algunos aspectos de diagnóstico, con énfasis en temas menos trillados en el debate cotidiano, sigue con las diferentes alternativas de ajuste, acompañada de la evaluación de algunas de ellas y culmina con su conversión a propuesta legislativa.

# 2 Algunos temas de diagnóstico para resaltar

**E**l diagnóstico recurrente se concentra en tres tipos de afirmaciones: i) el gran problema de Colombia es la presencia simultánea de alto desempleo e informalidad<sup>1</sup>, ii) el salario mínimo supera al salario medio y es causal del desempleo<sup>2</sup>, y iii) la informalidad reside en la evasión contributiva a la seguridad social<sup>3</sup> y su errático e

inequitativo apoyo del Estado. Sobre otros temas, el diagnóstico es circunstancial, menos incisivo y con algún sesgo, tales los de baja productividad, exclusión y segregación de género, minorías étnicas y de orientación sexual, los costos no salariales, las prestaciones sociales y el derecho a vacaciones y primas, el emprendimiento y la capacitación. Sobre la asimetría en la distribución del PIB, las rentas mineras y financieras en la productividad y la competencia desleal desde los oligopolios dominantes poco se habla.

1. Por ejemplo, Fedesarrollo, Informe del mercado laboral, trimestral, Asofondos, Informe de Mercado Laboral, mensual, y ANIF, Comentario Económico.

2. Arango, Luis E., Flórez, Luz A. Y Guerrero, Laura D., "Efectos del salario mínimo en la informalidad de diferentes grupos demográficos en Colombia", Banco de la República, Borradores de Economía No 1104, febrero 2020.

3. Alvarado, Francisco, Meléndez, Marcela y Pantoja, Marcela, "Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, junio, 2021.

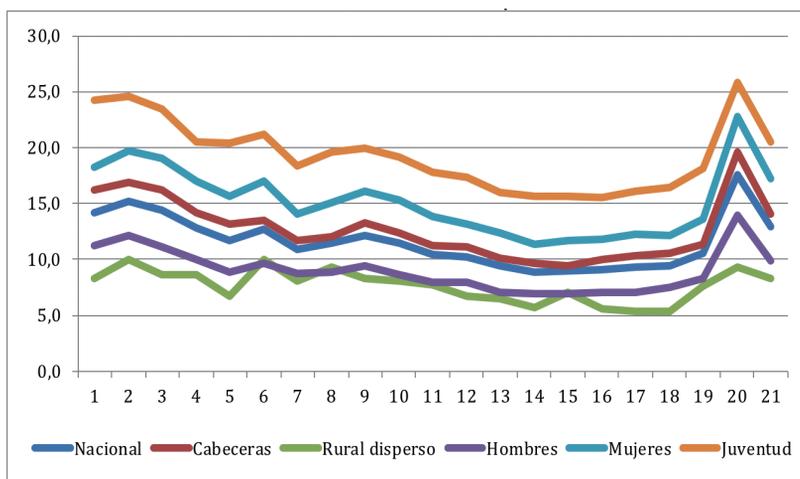
## La tasa de desempleo de dos dígitos, en largo plazo

En el largo plazo, por lo menos 70 años con alguna información sobre el mercado de trabajo, la economía colombiana se ha presentado, de manera recurrente, con tasa de desempleo de dos

dígitos e informalidad de más del 50% de la población ocupada urbana, siendo considerado uno de los países de más alto desempleo en América Latina y el mundo occidental. Las explicaciones para ambas situaciones son similares, salario mínimo elevado, excesivas pretensiones sindicales, evasión a la seguridad social y costos no salariales que desestimulan la contratación directa. Nada que ver con la estructura productiva ni la economía de rentas del país.

El promedio nacional de la tasa de desempleo<sup>4</sup>, en el periodo 2001 – 2021, fue de 11.6% (gráfica 1), con un máximo de 17.5% en plena pandemia del Covid, año 2020, y un mínimo de 8.8% en 2014 cuando el PIB creció al 4.6% y es reflejo de una respuesta, con retraso, del 5.1% del PIB 2013. En este período de 21 años, solamente en seis de ellos la tasa de desempleo baja de dos dígitos, entre 2013 y 2018, año en que se revierte la tendencia y se vuelve a los dos dígitos, con lo que se evidencian dos situaciones recurrentes del mercado de trabajo colombiano: i) la persistencia, en el largo plazo, de un desempleo de dos dígitos, uno de los más altos del mundo, explicado por razones estructurales, y ii) la influencia, en el corto plazo, de razones cíclicas donde a mayor crecimiento del PIB menor tasa de desempleo, mientras la

Gráfica 1. Colombia, tasa de desempleo 2001 - 2021



Fuente: DANE, GEIH, trimestre julio – septiembre.

desaceleración del PIB y su crisis conducen a mayores tasas de desempleo. La pandemia fue un evento fortuito, con PIB negativo y el más alto desempleo, que no alteró la tendencia de los dos dígitos en largo plazo.

El comportamiento por aglomeración urbana y por poblaciones es diferente, aunque mantiene sus respectivas tendencias, así: i) el promedio de desempleo en cabeceras (12.7%) es notoriamente superior al de área rural dispersa (7.7%), lo que implica aproximaciones diferentes en los vínculos del mercado, en cabeceras siempre se supera la tasa nacional, por efecto aglomeración urbana y mayor presencia del contrato asalariado, mientras en el campo sucede todo lo contrario, predomina el trabajo independiente y de núcleo familiar, ii) por género, también hay gran dispersión entre hombres y mujeres, mientras para los primeros la tasa promedio es de 9%, con límite

superior de 13.9% e inferior de 6.9%, para ellas la tasa promedio es de 15.2%, un 60% superior, con tope superior de 22.8% en el 2020 e inferior de 11.3% en 2014, la pandemia las golpeó más, subió al 61% por encima de los hombres, sin que se modificara la tendencia de exclusión y precariedad, y iii) la juventud, sin diferenciar género, es el otro segmento segregado y con dificultades de acceso por formación y experiencia, tasa promedio de 19.4%, con máxima de 25.9% y mínima de 15.5%, la de las mujeres jóvenes es aún más alta.

## La estructura de costos de contratación laboral

El argumento recurrente respecto al elevado desempleo se relaciona con los costos de contratación y la rigidez del salario mínimo (cuadro 1). Es un

4. DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, trimestre Julio- Septiembre, varios años.

Cuadro 1. Colombia: costo de contratación laboral e ingresos reales

Concepto	1990	1995	2020	Contrato por Servicios
Salario Mínimo	100.00	100.00	100.00	100.00
Auxilio Transporte	9.26	9.09	11.72	0.00
Prima (1/12)	8.33	8.33	8.33	0.00
Vacaciones (1/24)	4.17	4.17	4.17	0.00
Cesantías (1/12)	100.00	100.00	100.00	100.00
Retroactividad 10 años	9.26	9.09	11.72	0.00
Intereses Cesantías	8.33	8.33	8.33	0.00
Salud – EPS	4.17	4.17	4.17	0.00
Pensiones –AFP	100.00	100.00	100.00	100.00
Riesgos – ARP	9.26	9.09	11.72	0.00
Impuestos nómina	8.33	8.33	8.33	0.00
Dotaciones	4.17	4.17	4.17	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingreso mensual real \$	9.26	9.09	11.72	0.00

Fuente: Banco de la República, Ministerio de Trabajo, cálculos del autor.

argumento con tres pilares: i) la base del salario, el mínimo ajustado anualmente por inflación, productividad y decisiones políticas, el mismo que se refleja como superior al salario medio, porque la mayoría de los trabajadores por cuenta propia gana menos que eso, ii) la canasta de costos no salariales, prestaciones sociales, cotizaciones a la seguridad social, parafiscales y dotaciones, que, en conjunto, llegaron a representar hasta el 67% sobre el salario mínimo, algo que los gremios empresariales llegaron a considerar excesivo, y iii) por contraste, alguien contratado por prestación de servicios no incluye la canasta de costos no salariales y el ingreso efectivo es inferior

al salario mínimo, por tanto, la disyuntiva empresarial es la de contratar bajo cuál modalidad?, después de la Ley 100/93 la respuesta es preferencia a contratar por servicios.

La Misión Chenery de Empleo<sup>5</sup>, cuyo reporte fue entregado en 1984, enfatizó en la estructura de costos de contratación laboral insistiendo en la necesidad de reducir algunos factores que, para el momento, se consideraban excesivos, tales como la retroactividad de las cesantías, equivalente al 11.7% del costo

5. Misión de Empleo, "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", Revista Economía Colombiana, Documento No 10, ag-sept 1986.

real de 1990, antes de Ley 50, y los parafiscales o impuestos de nómina, 9% destinados a ICBF, Sena y CCF, simultáneo a reordenar la seguridad social en salud y pensiones. Antes de las reformas del primer quinquenio de los 90, Leyes 50/90 y 100/93, el costo de contratación laboral básico (segunda columna cuadro 1, año 1990), se distribuía en seis factores: i) salario mínimo y auxilio de transporte, que es el ingreso real del trabajador mensualmente, equivalente al 109.3% del salario mínimo, ii) las prestaciones sociales, compuestas de prima, vacaciones y cesantías, que constituyen un ingreso diferido y equivalen al 20.8% del salario mínimo, iii) la retroactividad e

intereses sobre cesantías, con el 11.7%, iv) las contribuciones patronales a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos, con el 6% de ese momento, v) los parafiscales o impuestos a la nómina, con el 9%, y vi) las dotaciones o uniformes y calzado adecuados para el trabajo, equivalentes al 8%. En conjunto, el costo cotidiano efectivo de un trabajador era del 164.8% del salario mínimo, sin considerar otros aspectos como horas extras, indemnizaciones y costos de despido.

Siguiendo las recomendaciones de la Misión Chenery, la Ley 50/90 eliminó la retroactividad de las cesantías e introdujo elementos de flexibilidad en la contratación y despido de trabajadores, como consecuencia, el costo real se redujo en 11.7%. Con la Ley 100/93 se reorganizó la seguridad social, eliminando el monopolio del Seguro Social en los regímenes contributivos asociados a los trabajadores del sector privado, introdujo la diversidad de operadores de EPS en salud y los fondos de capitalización RAIS en pensiones, al tiempo que modificó sustancialmente el valor de las cotizaciones, con un incremento real para el empleador, desde el 6% anterior al 18.5%, vigente desde abril de 1994. La situación de los empleados del sector público es más compleja, algunos entraron a un proceso de transición, los regímenes especiales, y otros mantuvieron el statu quo, los regímenes excluidos. En el

consolidado de las dos leyes, el costo real de contratación, para el empleador, pasó de ser el 64.8% adicional al 66.5% efectivo (tercera columna cuadro 1, año 1995). La opinión del segmento dirigente informado fue la de considerar que el efecto neto fue el incrementar costos, por tanto, hay que buscar otras formas de contratación, por consecuencia, se estimuló la modalidad de servicios.

Varias reformas menores se han efectuado desde entonces, de ellas la Ley 1607 de 2012, de origen reforma tributaria, impactó la estructura de costos de contratación, mientras se ajustó la tasa de cotización en salud y pensiones. La decisión más importante de la reforma del 2012 fue la de eliminar el aporte empresarial en salud y los parafiscales del SENA e ICBF, con una reducción efectiva del 13.5%, al trasladarlos desde impuestos a la nómina a ser financiados por el presupuesto nacional, mediante la destinación específica del 9% del impuesto de renta corporativo para tales fines, medida que sigue vigente. Las tasas de cotización a salud se incrementaron 0.5%, para llegar a 12.5%, y las de pensiones 2.5, para llegar a 16%, de los cuales al empleador le corresponde aportar 8.5% en salud, en caso de no estar cubierto por la Ley 1607 de régimen general tributario, y 12% en pensiones. No están cubiertos por la Ley 1607 las entidades públicas de todo orden, las entidades sin ánimo de lucro

(...) «el costo cotidiano efectivo de un trabajador era del 164.8% del salario mínimo, sin considerar otros aspectos como horas extras, indemnizaciones y costos de despido».

ESAL de régimen tributario especial, los asalariados con sueldos mayores a 10 SMMLV y las personas naturales que empleen menos de 2 trabajadores. Para los empleadores que les aplique esta norma, el costo de contratación efectivo es del 58.7% por encima del salario mínimo (cuarta columna cuadro 1, año 2020).

La promoción de la contratación por servicios, en los sectores público y privado, a partir de la vigencia de la Ley 100/93 condujo a un proceso de deslaboralización y tercerización de la vida laboral. El proceso se hizo a nombre de “adelgazar las empresas”, “mejorar la productividad”, “promover el emprendimiento”, “apoyar la competitividad con empresas y talleres satélites”, etc., todas ideas amparadas en el discurso de ser más productivo y competitivo en una sociedad globalizada<sup>6</sup>. La tercerización se extendió, desde la creación de empresas especializadas en áreas específicas de las empresas, la

6. Porter, Michael, “La ventaja competitiva de las naciones”, Vergara Editor S.A.. 1991.

organización de Cooperativas de Trabajo Asociado CTA, hasta los contratos sindicales, las SAS y la individualización por servicios. La mayor parte de estas personas terminan clasificadas en la GEIH como trabajadores por cuenta propia, fenómeno del cual somos campeones en América Latina. La disyuntiva de costos se resuelve comparando las dos últimas columnas del cuadro 1, donde un trabajador con contrato laboral de salario mínimo se refleja en costos para su empleador, en 2020, de \$1'392.789, lo que representa un SMMLV de \$877.803 y otros costos no salariales por el 58.7%, mientras al contratista por servicios de salario mínimo, si paga seguridad social, le queda un ingreso real efectivo de \$627.630, el 71.5% del SMMLV. La decisión empresarial fue irse por esta vía.

## La informalidad y el mundo de los trabajadores por cuenta propia

La informalidad, definida como las personas que trabajan en unidades productivas inferiores a 5 personas y/o que no cotizan en seguridad social, exceptuando a los profesionales independientes que exploten su profesión, es una medición esencialmente urbana que incluye los trabajadores por cuenta propia no profesionales, el servicio doméstico y todos los que trabajan en alguna microempresa. En la definición de tamaño, menos de 5 personas, la única forma de dejar de ser informal reside en que la unidad productiva crezca y contrate más personas, así como que los trabajadores por cuenta propia dejen de serlo y se vuelvan emprendedores o se

contraten por salario. En la definición de informal por no cotizar a la seguridad social, dejar de serlo significa revisar el esquema de cotización en pensiones, dado que el aporte patronal en salud desapareció y ese gasto fue asumido por el Estado.

El impacto real de las leyes 50/90 y 100/93 sobre el mercado laboral se refleja en la decisión efectiva de los empleadores, de todos los tamaños, por contratar laboralmente o usar algún mecanismo de tercerización con lo cual evitar la responsabilidad directa (cuadro 2). La población colombiana creció inercialmente a un promedio de 580.000 personas por año, en los 25 años transcurridos entre 1994<sup>7</sup> y 2019, antes de

7. DANE, Encuesta Nacional de Hogares ENH, vigente en 1.994.

Cuadro 2. Colombia: población trabajadora comparada 1994 – 2019

Posición ocupacional (millones personas)	1994	2019	Diferencia	Promedio
Población	35.8	50.3	14.5	580,000
PEA	16	25.2	9.2	368,000
Ocupados	15	22.8	7.8	312,000
Asalariados*	8	9.7	1.7	68,000
Cuenta propia	4	9.8	5.8	232,000
Desempleados	1.1	2.4	1.3	52,000
Tasa desempleo	7.7	9.5	1.8	0.072
Tasa Global Participación TGP (%)	59.0	62.9	3.9	0.156

\*Incluye obreros, empleados particulares y del gobierno. No incluye servicio doméstico ni jornaleros.

Fuente: DANE, ENH y GEIH, cálculos del autor.

pandemia, no así su desempeño en el mercado laboral, a pesar de que la tasa global de participación TGP aumentó en 3.9%, equivalente a 0.156 anual, que significa que más personas entraron al mercado de trabajo, sobretodo mujeres que contribuyeron a reducir, no cerrar, la brecha respecto a los hombres. La población económicamente activa PEA se incrementó en 9.2 millones de personas, a un promedio de 368.000 por año, al tiempo que el personal ocupado lo hizo en 7.8 millones de personas y los desempleados en 1.8 millones, equivalentes a promedios anuales de 312.000 personas ocupadas y 52.000 nuevos desempleados.

Las nuevas personas ocupadas se distribuyeron en diferentes posiciones ocupacionales, siendo las determinantes las de obreros y empleados particulares y del gobierno, con alguna modalidad de contrato laboral, y los trabajadores por cuenta propia o independientes y sin ninguna relación laboral. Al primer grupo llegaron 1.7 millones de personas adicionales, para completar los 9.7 millones reportados por la GEIH, con la creación de un promedio adicional de 68.000 empleos por año, apenas el 21.8% de los nuevos puestos de trabajo. En el segundo grupo, la GEIH reporta 5.8 millones adicionales, a un promedio de 232.000 anual, el 75% de los nuevos ocupados y el 60% del total de "cuenta propias" reportados en 2019, antes de pandemia, en una di-

námica sin precedente de diferentes motivaciones de emprendimiento e independencia que, algunos llaman ser "jefe de sí mismo y dueño de su tiempo". La diferencia con el total de nuevos ocupados, 300.000 personas adicionales, corresponden a una de tres posibles alternativas: i) ser un nuevo empresario, ii) entrar al servicio doméstico, en un contrato con los hogares, o iii) trabajar por un jornal al día, modalidad propia del mundo rural y de la construcción, sin contrato ni continuidad, puro trabajo precario.

La medición de informalidad, por tamaño de la unidad productiva, es un ejercicio urbano, llevado hasta 23 ciudades y áreas metropolitanas, que informan del 53.2% de las personas ocupadas en el país (cuadro 3). En las ciudades incluidas para el reporte de la informalidad, por ser las más grandes y diversas en actividad económica, existe mayor propensión a la formalidad y el contrato asalariado, de ahí que el 53.7% sea empleado particular o del gobierno, mientras el 37.6% es trabajador por cuenta propia. El resto de la población ocupada se localiza en cabeceras de menor tamaño, centros poblados y área rural dispersa donde, en conjunto, el 49% de esas personas en un trabajador por cuenta propia y 30% un empleado particular o del gobierno, es decir, con una distribución de modalidades de trabajo completamente opuestas a la de las grandes ciudades. La informalidad, en el primer

grupo, es de 47.6%, en diciembre 2019, antes de pandemia, era del 52% antes de vigencia Ley 1607/2012, que contribuyó a aumentar la formalidad urbana, regresó al 49% por efecto Covid19 y concluyó en 48% el año 2021. El segundo bloque no tiene medición de informalidad, no obstante, sí se aplicara la misma distribución por posición ocupacional, encontrada en el primer grupo, se tendría una informalidad del 60.2%, en el acumulado nacional sería del 53.5%.

La informalidad, identificada con el micro tamaño, conduce a mostrar una altísima dependencia con posiciones ocupacionales no asalariadas (cuadro 3) y en los sectores próximos a la economía popular, de barrio y de vereda. Antes de pandemia, la GEIH muestra que el origen de la informalidad, en el segmento asalariado, corresponde solamente al 20% de los empleados particulares, mientras se estima que no existe entre los del gobierno, entendiendo por ello los de planta de las instituciones públicas. La informalidad y el segmento no asalariado se bifurcan notoriamente, desde el 100% de empleados domésticos, que son contratados por los hogares, hasta el 80% de los trabajadores por cuenta propia y el 78% de los empleadores, que son dueños de alguna microempresa, y los trabajadores familiares no remunerados. Evidentemente, a lo que se llama informalidad es a los esfuerzos individuales y de micro uni-

Cuadro 3. Colombia, Informalidad 23 ciudades y áreas metropolitanas, dic 2019

Posición ocupacional		Ramas actividad seleccionadas	
Informales	35.8	Actividades artísticas, entretenimiento	74.4
Emp. Particular	16	Alojamiento y servicios de comida	67.5
Emp. Gobierno	15	Transporte y almacenamiento	66.7
Emp. Doméstico	8	Comercio y reparación de vehículos	65.0
Cuenta propia	4	Construcción	53.4
Patron o empleador	1.1	Industrias manufactureras	37.9
Trabajador familiar no remunerado	7.7	Actividades profesionales, científicas	32.4
Trabajador no remunerado otros	59.0	Actividades financieras y de seguros	9.5
		Administración pública	7.7

Fuente: DANE, GEIH, Informalidad posición ocupacional y ramas actividad.

dades productivas para realizar una actividad económica que resuelva temas de producción de bienes o servicios y generación de ingresos, siendo los más representativos los de actividades artísticas, alojamiento y servicios de comida, transporte, comercio y construcción, mientras, al otro extremo, lo menos informal corresponde a lo más institucional y reglamentado, que difícilmente se puede adelantar sin grandes inversiones y aportes de capital, tal los casos de la administración pública, la actividad financiera, de información, la profesional y científica, así como la industrial.

En el segmento no asalariado, donde predomina la informalidad, la posición dominante la tienen los trabajadores por cuenta propia. En informe es-

pecial del DANE<sup>8</sup>, a partir de la GEIH, sobre el perfil ocupacional, con énfasis en los cuenta propia, deja la siguiente tipología de los mismos:

- a) El 42.4% de las personas que trabajan en Colombia se catalogan como trabajadores por cuenta propia, situación que se reduce en los grandes centros urbanos y diversidad productiva, casos de Bogotá, (32%), Medellín (30%) y Manizales (29%), mientras se convierte en la forma principal de trabajo en ciudades menos diversas y área rural dispersa (51%), casos de Cúcuta (64%), Riohacha (59%),

Santa Marta (59%), Valledupar (55%) y Sincelejo (54%),

- b) Para el 86% la actividad desarrollada tiene carácter permanente, es decir, forma parte de su proyecto de vida, mientras para el 12% es una actividad ocasional, susceptible de cambiar, y para el 2% es estacional, solo se retoma por temporadas,
- c) En el 76% de los casos ser cuenta propia y trabajar en unidad productiva individual coincide, lo que es normal, mientras el 16% trabaja en unidades productivas de tamaño entre 2 y 10 personas, otro 2% en UP entre 11 y 50 personas y el 6% en UP superior a 50 personas, estas tres situaciones

8. DANE, "Mercado laboral. Ocupados según su perfilamiento ocupacional", fecha elaboración: abril 7 de 2020".

ameritan mayor reflexión dado que, significa la existencia de otro tipo de relación no independiente,

d) En sintonía con lo anterior, el 88% de las personas trabajadores por cuenta propia afirman no tener ningún tipo de contrato, pensando en una relación laboral, y no en una comercial, mientras el 12% afirma tener alguna modalidad de contrato relacionado con su trabajo, distribuido por mitades entre contratos verbales y escritos. La lógica del trabajo independiente es producir y vender algún bien o servicio, originado en su propio esfuerzo y usando sus propios activos, para lo cual podría, eventualmente, firmar contrato de proveeduría con varios compradores, sin embargo, aquí afirman tener un contrato por su trabajo.

e) De quienes manifiestan tener un contrato, concentrados en cabeceras, se hace ostensible la figura de la contratación por servicios en la administración pública, en número de 441.000 personas, industria manufacturera, 137.000, actividades artísticas, 121.000, y comercio de vehículos, 112.000, entre otros, en los cuales se evidencia mayores ingresos y afiliación completa a la seguridad social. En todos estos casos, es claramente

una evasión de las normas laborales y presencia del "contrato realidad".

f) El promedio de permanencia en la posición ocupacional revela mayor estabilidad en las opciones de empleador, con 136 meses, y trabajador por cuenta propia, con 106 meses, en relación con los empleados asalariados, que solamente tienen un promedio de 54 meses. La curva de aprendizaje que se deriva de la mayor permanencia es notoriamente superior en centros poblados y rural disperso, de 148 meses en cuenta propia, en razón del sentido de pertenencia con un predio del que se deriva la producción y fuente de vida con el consumo inherente y el sostén familiar, propio del minifundio, reflejada esencialmente en pequeños propietarios que trabajan por su cuenta.

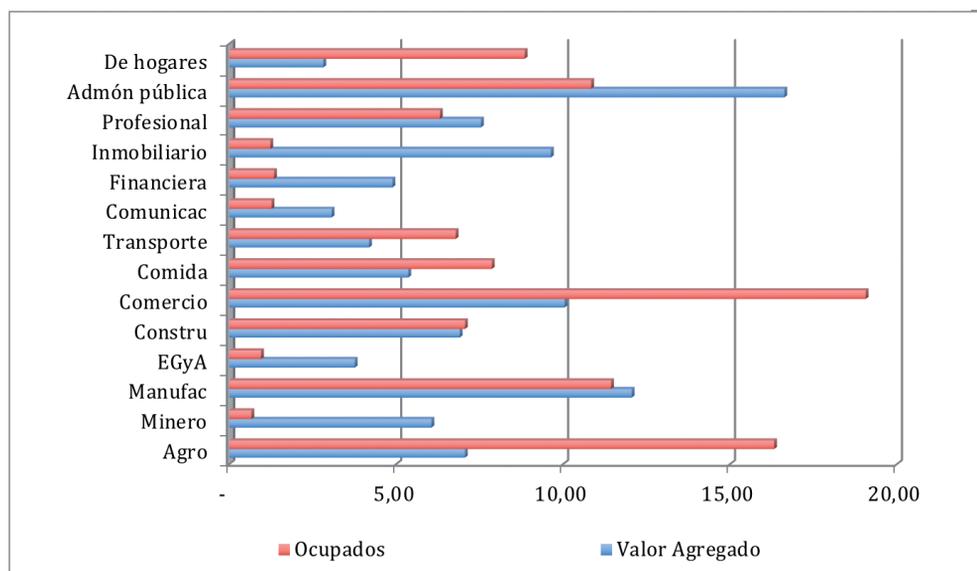
g) Los ingresos promedio de un trabajador por cuenta propia son los más bajos, identificados en el ejercicio del DANE, a precios de 2019, de \$687.282, frente a los \$1.473.264 de asalariados y \$1.914.208 de empleados, ratificando la precariedad de este tipo de relación. Por sectores de actividad económica, los ingresos de empleadores y asalariados son más homogéneos, mientras los de los independientes tienen gran dispersión,

desde lo más bajo en agricultura (\$333.254), minería (\$443.312) y alojamiento y servicios de comida (\$448.063), en contraste con otros sectores cuyos ingresos son hasta cuatro veces superiores, icasos de actividad financiera (\$1.781.801), administración pública (\$1.730.451) e inmobiliaria (1.608.964)

h) Finalmente, el acceso a seguridad social de los cuenta propia. El informe reconoce que el 86% de estos trabajadores son informales, por tamaño de unidad productiva, lo que significa que el 14% corresponde a personas que trabajan en empresas y de aquellos que son profesionales trabajando en su profesión. En la otra versión de informal, la relacionada con la afiliación de la seguridad social, deja al 89% en esa condición, dado que solamente el 11% se encuentra cotizando en pensiones, claramente concentrados en los contratos por prestación de servicios en administración pública, actividades profesionales y de transporte.

Sea por tamaño (86%) o por afiliación a la seguridad social en pensiones (89%), ser cuenta propia e informal son sinónimos. Se exceptúa, en la práctica, el segmento de población que trabaja bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, donde el tamaño de la

Gráfica 2. Colombia, estructura sectorial Valor Agregado y Ocupados, dic 2019



Fuente: DANE, Cuentas nacionales y GEIH, cálculos del autor.

«El 42.4% de las personas que trabajan en Colombia se catalogan como trabajadores por cuenta propia, situación que se reduce en los grandes centros urbanos y diversidad productiva» (...)

UP es mayor a 5 y existen los recursos para aportar a pensiones. Lo extenso del fenómeno y la precariedad con la que sobreviven sus actores es consecuencia de la falta de oportunidades para desarrollar actividades productivas más eficientes, de la limitada dotación de activos con la que desempeñan sus labores, con las uñas, y la miseria prometida de emprendimiento con que se les impulsó a buscar la independencia, para marginarlos en sus actividades, sean los agricultores de minifundio, los que preparan y venden comida a baja

escala, ofrecen algún servicio de transporte rudimentario o brindan algún servicio personal a otros.

### La asimetría entre producción y ocupación, productividad y rentas

En la Mesa de Concertación del Salario Mínimo, que sesiona al final de cada año, aflora el tema de la productividad y su medición con dos indicadores, la productividad total de factores<sup>9</sup> y la productividad del trabajo. Los resultados son persistentes en tres aspectos: i) que la productividad colombiana es baja y los esfuerzos incorporados son deficientes, ii) que no hay homogeneidad en las bases de datos con que se construye

9. DANE, "Productividad Total de los Factores 2020", Boletín Técnico, marzo 2021.

la información y se obtienen los cálculos, por tanto, siempre se pide claridad del proceso, y iii) que la productividad sectorial es asimétrica y predomina la de sectores rentistas sobre cualquier otra, casos minero y financiero. Es decir, la estructura productiva cuenta y mucho.

¿Los puestos de trabajo generados se corresponden con el valor agregado de nuestra economía? No y no tiene que ser de una equivalencia unívoca, dadas las diferencias de productividad sectoriales, no obstante, la asimetría es fuerte y revela dificultades estructurales y de comportamiento sectorial (gráfica 2). La composición del Valor Agregado<sup>10</sup>, sin impuestos indirectos, en la nueva metodología, se distribuye en 14 sectores, para los

10. DANE, Cuentas nacionales trimestrales, producción a precios corrientes, 2019.

mismos se encuentra equivalencia en la GEIH, por ramas, lo que permite una comparación más ajustada a la realidad. De esa comparación se desprenden las siguientes conclusiones:

- a) En seis ramas, el aporte al valor agregado es del 44% mientras contribuyen solamente con el 16.3% de los puestos de trabajo generados en la economía, la mayor parte de ellos empleos efectivos de alta productividad. Los sectores son: i) el minero, donde cada persona que trabaja produce 9 veces más que el promedio nacional, ii) el inmobiliario, con 7.8 veces más, iii) Energía, gas y agua, con 4 veces más, iv) financiero, con 3.6 veces más, v) comunicaciones, con 2.4 veces más, y vi) administración pública, educación y salud, con 1.5 veces más. Todos tienen el común denominador de trabajar con tecnologías de última generación, personal más calificado y disponer de redes de información y mercadeo.
- b) En cinco ramas ocurre el fenómeno contrario, aportan al valor agregado el 29.5% con el 59% de los puestos de trabajo del país, predomina el trabajador por cuenta propia, trabajan con tecnología precaria y son de baja productividad. Son: i) las actividades de servicios desde los hogares, donde cada persona ocupada

produce solamente 0.3% del promedio nacional, ii) el agropecuario, con solamente el 0.43%, iii) el comercio, con 0.53%, iv) el transporte, con 0.62%, y v) el de alojamiento y servicios de comida, con 0.68%. Todos presentan algún grado de contraste entre organizaciones modernas, comercio de superficies, hoteles, cadenas de restaurantes, transporte masivo y redes de peluquerías con el ejercicio a pequeña escala y con baja dotación de activos.

- c) En tres ramas se presenta una situación más equilibrada, aportan al valor agregado el 26.5% con el 24.8% de los puestos de trabajo del país. Son: i) la industria manufacturera, en la que cada persona aporta el 105% del promedio nacional, ii) las actividades profesionales y científicas, con el 119%, y iii) la construcción, con el 0.98%. No son sectores homogéneos ni con las mismas particularidades en cada puesto de trabajo, hay tecnología diversa con maquinaria de procesos incluida, mayores destrezas y habilidades con resultados físicos apreciables, en materia de bienes y servicios.

La brecha de productividad es evidente en los dos primeros grupos, entendiendo productividad como un mejor resultado en materia de producto o valor

agregado. En el primer segmento, los de mayor productividad, surge el interrogante del origen del mayor producto, ¿es eficiencia en procesos o consecuencia de rentas diferenciales?, son actividades intensivas en capital y maquinaria con eficiencia en los volúmenes de corto plazo, casos del petróleo, energía eléctrica y redes de acueducto, en todas las cuales hay que evitar el desperdicio. Sus precios y tarifas tienen otros componentes, no solo volumen y eficiencia técnica, también mercado de futuros y expectativas, ello hace que la mayor productividad esta ligada a cotizaciones más altas, es decir, explotar rentas diferenciales, lo que hace que no sea lo mismo el barril de US\$20 al de US\$80. Los que definen la mayor productividad, se refieren al barril de US\$80 y sus efectos sobre el resto de la economía.

En los sectores inmobiliario y financiero también surge la inquietud sobre su origen, arrendamientos fijos y tasas de interés definidas, ¿eso qué tiene de eficiente? El inmobiliario se define por el mercado predial, cuando terrenos y construcciones van al mercado, solo el rural tiene un Gini de concentración y supera el 90%, no hay mediciones urbanas, sin embargo, se asume que la mitad de los colombianos paga arriendo, ¿a quién?. El mercado incluye los predios de compraventa y los de arriendo, con pocos operadores y rentas definidas, porcen-

tajes de la compraventa, de las cuotas de créditos pagadas y de los arriendos percibidos, fluye el dinero y la concentración, la productividad es un efecto de rentas que alguien paga. En el financiero es una tasa de interés que no se deja de causar contablemente por operadores limitados y altamente concentrados, mientras los créditos existan, la productividad también es una renta que alguien paga, independientemente de donde salga el recurso para pagarla.

Al otro extremo, los sectores de baja productividad, muy competidos y ofreciendo bienes y servicios más homogéneos o poco diferenciados. Probablemente, el caso extremo y más dramático sea el de lo agropecuario, que genera el 7% del Valor Agregado nacional con el 16.3% de los puestos de trabajo, mucha gente ocupada para tan escaso resultado, la mayor parte trabajando en minifundios sin mayores activos y rodeados de caminos terciarios en malas condiciones, otros son simples jornaleros y los demás, familiares de los anteriores. En plena pandemia, fueron los héroes que garantizaron el abastecimiento de primera necesidad, en otras coyunturas se les condena por su aporte a la inflación, nunca se les ha propiciado una estrategia de mejor desarrollo ni tampoco un mejor uso de la tierra. No son improductivos, son mal remunerados y peor valorados, sin embargo, son los más seguros proveedores del mercado interno.

Los casos de comercio al por menor, preparación de comida y transporte no masivo constituyen otros ejemplos de trabajo excesivo mal remunerado y valorado, muchas veces tratados como ilegales e invasores del espacio público. Disponen de activos limitados, se enfrentan a un mercado restringido, no tienen acceso a plataformas ni grandes superficies, se les considera competencia desleal de otros que desarrollan actividad similar con mejor infraestructura. Ante la escasez de mejores alternativas, viven del rebusque con limitadas posibilidades de acumular un pequeño capital y ampliar su oferta. Tampoco son improductivos, lo que tienen es un horizonte limitado e incapacidad de competir con quienes tienen mejor posicionamiento de mercado.

La industria manufacturera tiene un comportamiento más equilibrado, aporta el 12% del Valor Agregado con el 11.4% de personal ocupado, podría ser más. Hoy es el resultado de un histórico proceso de desindustrialización, cuando podía aportar el doble al valor agregado, y hace varias décadas dejó de promoverse una política industrial efectiva que consolide la metalmecánica y la producción compleja que sirve de sustento a los servicios inteligentes. Nuestra industria está altamente concentrada en bienes de consumo de baja y media tecnología, sobredimensionada en alimentos

procesados, varios encadenamientos con bienes intermedios se perdieron con la enfermedad holandesa y no se han recuperado. El edificio industrial se puede reconstruir y profundizar hacia lo más complejo de la cuarta revolución industrial, lo que hoy tenemos es insuficiente, aunque tenga productividad media.

Un país con una estructura productiva altamente dependiente de rentas diferenciales y financieras, que considera de alta productividad lo que se origina en los sectores minero, inmobiliario y bancario, donde las mayores ganancias provienen de la mayor concentración de los activos y el mercado, con



baja capacidad de crear puestos de trabajo masivos y con efectos nocivos sobre el resto de la economía, en materia de impulso a las importaciones y costos financieros, es la que hasta ahora deja como resultado baja diversidad económica, alto desempleo e informalidad, no son los costos de contratar personas. A esa estructura rentista y comercial no se le ha enfrentado con una propuesta de mayor producción nacional, a nombre del libre mercado imperante en dos siglos de historia republicana. Crear más y mejores oportunidades de trabajo es la exigencia del futuro, eso no se puede lograr haciendo más de lo mismo, es hora de apostarle a una nueva estrategia productiva agropecuaria, industrial y de servicios inteligentes.

## La segregación de género

La segregación de género es objeto de diversas valoraciones<sup>11</sup>, sobre todo cuando los movimientos feministas la han hecho evidente, se refleja en los siguientes aspectos: i) una brecha, de 23 puntos, en la Tasa Global de Participación TGP, de 72 hombres a 49 mujeres, que significa menores oportunidades de acceso al mercado para ellas,

11. Vásquez Rodríguez, Alison, "Crecimiento económico y desigualdad de género: análisis de panel para cinco países de América Latina", en Revista de la Cepal No 122, agosto 2017, Santiago.

cualquiera sea la edad y nivel educativo, ii) mayor presencia en la población inactiva, el doble que los hombres, en razón del no reconocimiento del trabajo del cuidado no remunerado, identificado en la GEIH como oficios del hogar, iii) entrar al mercado y declararse disponible no significa encontrar trabajo, de ahí que la tasas de desempleo femenina supere ampliamente la general y prácticamente duplique la de los hombres, y iv) además del desconocimiento del trabajo del cuidado, no remunerado, sobre el trabajo femenino recaen diversos prejuicios que terminan segregándolo y pagándolo por debajo que a los hombres, en labores similares, dejando una estela de "a trabajo igual, pago menor", sin olvidar el "techo de cristal" tan difícil de superar. La situación es peor cuando se trata de poblaciones aborígenas, afro descendiente y de orientación sexual diversa.

La tasa global de participación TGP<sup>12</sup>, identifica la población en edad de trabajar PET, mayores de 12 años, que accede al mercado de trabajo, independientemente del papel allí asumido (gráfica 3), muestra la primera escala de segregación regional, de género y edad existente en Colombia. La brecha regional, entre cabeceras y área rural distante es, en promedio de 7 puntos, lo que significa que hay mayores estímulos para partici-

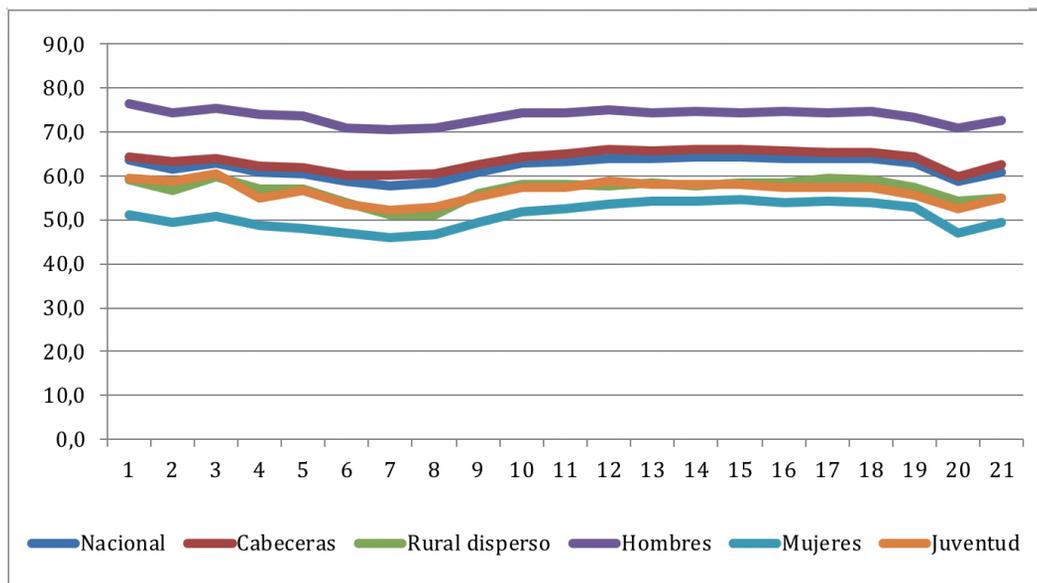
12. DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, trimestre Julio- Septiembre, varios años.

par del mercado de trabajo en los centros urbanos que en el campo, esa brecha tiene variaciones estacionales generadas por momentos de cosecha. La brecha por edades se refleja entre la participación de toda la población y la de la juventud, sin diferenciar género, es en promedio de 6 puntos y se origina en la vinculación parcial y paulatina de los jóvenes, a medida que cumplen requisitos educativos o se ven apremiados por la necesidad familiar. La brecha de género es la más impactante, en promedio del 23%, se da en todas las edades y refleja la exclusión, desde el seno familiar, para integrar ese mercado, promoviendo el trabajo no remunerado de los oficios del hogar y la economía del cuidado, induciéndolas a engrosar el imaginario de personas económicamente inactivas. En esta primera escala, la de participar o no, las mujeres salen mal libradas y se las relega al trabajo familiar no remunerado.

La segunda escala de la segregación se encuentra en el resultado efectivo de participar en el mercado de trabajo, la de trabajar o estar desempleado, las brechas regionales, de edad y de género también existen en la tasa de ocupación<sup>13</sup> (gráfica 4). La brecha regional se reduce a 3 puntos, con tasas de ocupación promedio de cabeceras del 56% y en área rural del 53%, lo que

13. DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, trimestre Julio- Septiembre, varios años.

Gráfica 3. Colombia, Tasa global de participación TGP 2001 - 2021



Fuente: DANE, GEIH, trimestre julio – septiembre.

significa que hay mayor esfuerzo por concretar la participación en el mercado en el área rural, lo que se refleja en menor tasa de desempleo, es decir, que se trabaja más, independientemente de las condiciones de ese trabajo, que poco contribuye a reducir la pobreza inherente a la región. La brecha de edad, sin diferenciar género, en cambio, es muy marcada, de 10 puntos promedio, reflejando las dificultades de incorporación de la juventud, a nombre de su falta de experiencia y formación, por tanto, menos ocupados y más desempleados. La brecha de género, de 24 puntos en promedio, es la segunda escala de la segregación, no solo se les impide participar, sino que, cuando lo hacen, se les niega el acceso efectivo, lo que se refleja en menor tasa de ocupación, apenas del 43% promedio, y mayor tasa de desempleo, 15% (gráfico 1).

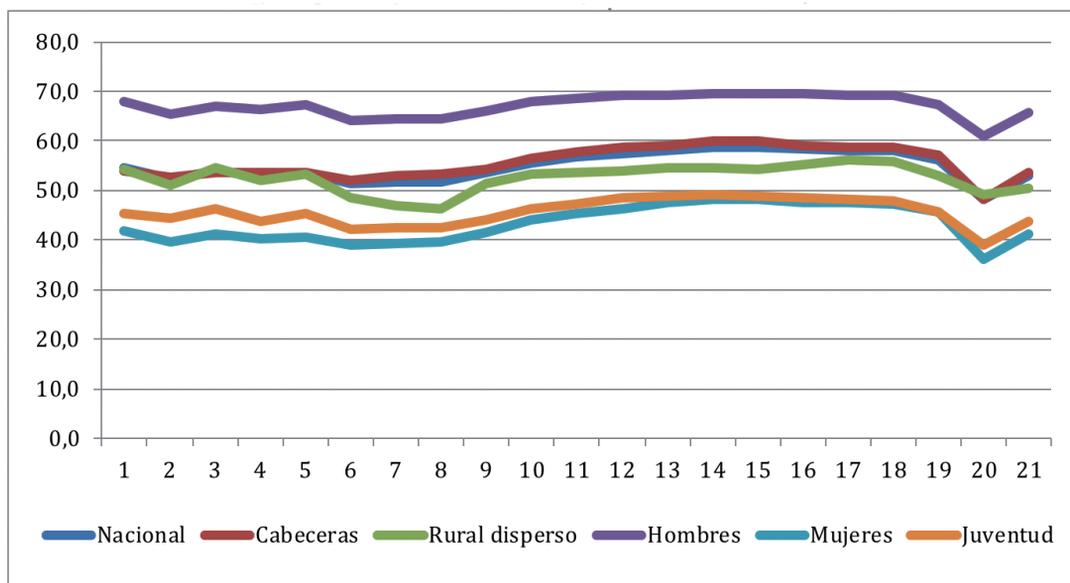
La tercera escala de la segregación se relaciona con la calidad del trabajo y su remuneración. La tasa de subempleo debería ser el mejor indicador para medir esta carencia, sin embargo, no lo es, la razón es la subjetividad del mismo, lo que hace que, por consecuencia, hombres y mujeres se encuentren en similar nivel de subempleo y ambos se quejen, en similar 24%, de tener ingresos inadecuados. El mundo real va más allá de la subjetividad del subempleo, con, al menos, tres situaciones específicas, ligadas entre sí: i) el vínculo por ramas refleja aún la presencia de actividades especializadas por género, algunas feminizadas otras masculinizadas, con preeminencia a que las primeras sean dependientes de las segundas, casos sectores salud, educación, servicios personales, servicios administrativos, comercio y alojamiento

con servicios de comida, ii) los vínculos temporales, parciales, en actividades secundarias, con nexos familiares y domésticos recaen más en las mujeres, razón por la cual la brecha de ingresos se hace ostensible, y iii) romper el techo de cristal para las mujeres sigue siendo una quimera, a pesar de los mayores niveles de educación alcanzados por ellas, llegar a cargos de media y alta decisión es distante y constituye una meta a alcanzar en corto plazo.

Como corolario, la brecha de uso del tiempo sigue abierta<sup>14</sup>, las mujeres dedican 65 horas semanales, de las cuales solamente se les paga por 40 horas, mientras los hombres trabajan

14. Banco Mundial, "Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia", Washington D.C., 2021. Entre las muchas desigualdades, el uso del tiempo.

Gráfica 4. Colombia, Tasa de Ocupación TO 2001 - 2021



Fuente: DANE, GEIH, trimestre julio – septiembre.

(...) «la brecha de uso del tiempo sigue abierta, las mujeres dedican 65 horas semanales, de las cuales solamente se les paga por 40 horas, mientras los hombres trabajan 55 horas y se les remunera 47, como consecuencia, las mujeres dedican 2.5 veces más tiempo que los hombres a las actividades de cuidado y del hogar, trabajo no reconocido y no remunerado». (...)

55 horas y se les remunera 47, como consecuencia, las mujeres dedican 2.5 veces más tiempo que los hombres a las actividades de cuidado y del

hogar, trabajo no reconocido y no remunerado. La pandemia agudizó las dificultades de las mujeres, las alejó más del mercado, las recluyó en el hogar, continúan siendo responsables de mayor proporción del trabajo no remunerado y, a pesar, de la incipiente recuperación, son las mayores damnificadas en los tres niveles: no acceso, acceso precario y acceso mal remunerado.

### La afiliación a la seguridad social

La segunda definición de informalidad, por no afiliación a la seguridad social contributiva, revela el impacto que deja la falta de continuidad y la precariedad de ingresos en las cotizaciones efectivas a los sistemas de salud y pensiones (cuadro 4). La GEIH reporta

exclusivamente la situación de afiliación para las personas vinculadas al mercado de trabajo, por tanto, no informa sobre la situación del resto de la familia, aún cuando incluye algunos beneficiarios en salud. Antes de pandemia, el reporte nacional señaló que el 91% de las personas ocupadas estaba afiliado al sistema de salud y el 37% al de pensiones, con diferencias entre cabeceras y área rural dispersa, que tenían al 44% y 14%, respectivamente, afiliados y cotizando en pensiones. Después de pandemia, y ante la pérdida de puestos de trabajo, se mantiene efectivo el 91% afiliados a salud y 37% en pensiones, con ligera modificación en su distribución: 43% cabeceras y 15% en área rural.

La afiliación a salud es casi universal, en cabeceras y área rural con el 91%, quedando

Cuadro 3. Colombia, Informalidad 23 ciudades y áreas metropolitanas, dic 2019

Julio – septiembre (miles personas)	2019	2021	Diferencia
TOTAL OCUPADOS	22,162	21,441	(721)
SALUD	20,253	19,567	(687)
R. CONTRIBUTIVO	10,893	10,112	(782)
R. ESPECIAL	663	572	(91)
Aportantes	9,657	9,021	(636)
Beneficiarios	1,852	1,594	(258)
Otro	47	69	21
R. SUBSIDIADO	8,684	8,872	188
NO SABE	13	11	(2)
PENSIONES	8,465	7,906	(559)

Fuente: DANE, GEIH, Informalidad posición ocupacional y ramas actividad.

pendiente el grupo de “vinculados”, raro entre quienes trabajan. Asumiendo el reporte de la GEIH, el 50% se encuentra en alguna EPS del régimen contributivo general (47%) o especial (3%), FFMM, Policía, Magisterio y cajas públicas, de ellos el 42% es cotizante efectivo y el 8% beneficiario. El restante 41% se encuentra en el régimen subsidiado, que es el que cubre la mayor parte de la población por cuenta propia, familiares no remunerados y servicio doméstico, además de todos aquellos trabajadores dependientes que aceptan no ser afiliados a EPS contributiva. En cabeceras es mayor la afiliación contributiva y donde se encuentra el 48% efectivo como cotizante, mientras el 34% va al subsidiado. Lo contrario sucede en área ru-

ral dispersa, donde solamente el 21% va al contributivo y el 17% es cotizante efectivo, mientras el 71% va al subsidiado.

Ser cotizante efectivo en salud es el dato determinante de la situación real de afiliación a la seguridad social, antes de pandemia eran 9.7 millones de personas, que se redujeron a 9 millones a finales del 2021, como consecuencia de que 636.000 personas dejaron de cotizar, por pérdida de empleo e ingresos. Son cotizantes efectivos a salud trabajadores dependientes, los independientes con contratos de prestación de servicios, algunas personas del servicio doméstico y los pensionados que aún trabajan. El contraste con los afiliados y cotizantes a pensiones revela la magnitud real

de los trabajadores formales de Colombia, entendiendo por ello a los afiliados cotizantes a pensiones, independientemente del régimen al que pertenezcan. Según la GEIH, antes de pandemia habían 8.5 millones de personas, que se reducen a 7.9 millones a finales del 2021, con 559.000 que dejaron de cotizar, aún cuando siguen afiliadas.

La diferencia entre cotizantes efectivos en salud y pensiones, aproximadamente 1.1 millón de personas, se origina en: i) los pensionados que aún trabajan y están obligados a cotizar en salud, ii) las personas que solo cotizan a salud y dejan de hacerlo a pensiones, dado que demuestran que no van a cumplir requisitos, y iii) quienes de una u otra forma, eluden la cotización

en pensiones. Dado el ajuste de-  
jado en la Ley 1607 de 2012,  
la cotización efectiva en salud  
corre por cuenta de los traba-  
jadores, en proporción del 4%,  
y los pensionados, dado que el  
aporte empresarial fue asumido  
por el Estado, con excepción de  
empleados públicos, empleados  
de Entidades sin Ánimo de Lu-  
cro ESAL, empleados con in-  
gresos superiores a 10 smmlv y  
empleados en unidades produc-  
tivas de menos de dos personas.  
La cotización a pensiones, hoy  
de 16%, es compartida entre  
empleados (4%) y empleadores  
(12%) cuando hay relación de  
dependencia o la pagan en su  
totalidad quienes tienen un con-  
trato de prestación de servicios.

Los datos arrojados por la  
GEIH, de cotizantes en pensio-  
nes, se encuentran por debajo  
de lo reportado oficialmente  
en la Superintendencia Finan-  
ciera<sup>15</sup>, de cotizantes efectivos  
del último mes, a diciembre de  
2019, en RAIS y Colpensiones,  
de 9.23 millones de personas,  
que se reduce en 250.244 por  
efecto pandemia, quedando  
en 8.98 millones a diciembre  
de 2020, un millón más que  
lo informado en la GEIH. La  
Superintendencia no recibe  
ni procesa información de las  
entidades que administran  
los regímenes excluidos de la  
Ley 100/93, FFMM y Policía,  
concentrados en las Cajas de  
Sueldo de Retiro respectivas

15. Superintendencia Financiera  
de Colombia SFC, Informes y ci-  
fras, Pensiones y cesantías, diciem-  
bre 2019.

CREMIL y CASUR, y el Fon-  
do del Magisterio FOMAG,  
de las cuales se estima hay  
alrededor de 700.000 afilia-  
dos cotizantes. Con esa es-  
timación, al final, quedaría,  
después de pandemia, 9.7 mi-  
llones de afiliados cotizantes,  
lo que representa el 39.1% de  
la Población Económicamen-  
te Activa PEA. El otro 61%  
no cotiza efectivamente, aún  
cuando la Superintendencia  
reporta 24.6 millones de afi-  
liados en RAIS (17 millones),  
Colpensiones (6.8 millones)  
y el estimado de Cremir, Ca-  
sur y Fomag (0.7 millones), el  
99.4% de la PEA. Ser afiliado  
no significa ser cotizante efec-  
tivo ni futuro pensionado.

## Formación de competencias

El divorcio entre lo que los  
empleadores piden y lo que los  
empleados saben hacer, brecha  
de formación, es un argumen-  
to persistente, sin embargo,  
no hay evidencia clara de su  
magnitud ni de las necesidades  
reales, más allá de algunos he-  
chos anecdóticos. El proceso de  
formación en Colombia termi-  
nó siendo la opción de resolver  
carencias específicas, mediante  
cursos cortos, en los que se va-  
lidan diversas competencias, sin  
hilo de continuidad ni profundi-  
zando en la educación básica.  
Las falencias educativas, reve-  
ladas en las bajas calificaciones  
en pruebas internacionales, si-  
guen sin resolver, afectando las

competencias laborales genera-  
les y dejando una estela de baja  
competitividad frente al mundo  
exterior. Iniciativas como Ruta  
N y Smart City son aisladas y  
producen resultados halaga-  
dores, pero ... limitados. Hace  
falta una estrategia educativa  
de mayor alcance.

## Emprendimiento

La dicotomía entre ser depen-  
diente o independiente tiene di-  
versas aristas, entre ellas:

- a) Ser dependiente, bajo la  
figura de trabajador con  
contrato asalariado, es la  
naturaleza básica del sis-  
tema capitalista, donde los  
empresarios contratan y los  
empleados son contratados,  
de ahí la noción de "em-  
pleo", desde la búsqueda  
hasta su obtención, deri-  
vando en el indicador de la  
tasa de desempleo, es decir,  
de quienes buscan empleo.
- b) Ser independiente, en la  
sociedad del capital, pon-  
derado como alternativa  
de libre elección y proyec-  
tado como emprendedor  
individual, no empresario,  
para lo cual hay que po-  
seer algún bien de fortu-  
na, constituido en capital  
de trabajo, sin el cual no  
puede desarrollar su li-  
bre actividad, tal los ca-  
sos de agricultores mini-  
fundistas, comerciantes,  
transportistas, artesanos,

prestadores de servicios personales, etc.

- c) Emprendedores empresarios, que empiezan con un emprendimiento independiente, el cual al crecer se transforma en empresa que contrata trabajadores, convirtiéndose en la contraparte del mercado laboral, el empleador, y
- d) Los trabajadores por prestación de servicios, figura en la que se distorsionan las relaciones de trabajo, son trabajadores asalariados fingiendo ser independientes, aun cuando

se cumplan las condiciones del "contrato realidad".

Las políticas de emprendimiento terminan siendo políticas de independencia laboral, en buena parte desconociendo las relaciones de dependencia.

Después de pandemia, el fenómeno creció, bajo el influjo de las tecnologías de información y uso de plataformas, tomando la figura de "la gran desbandada", sin embargo, queda la inquietud de cómo avanzará el proceso de reacomodo de las condiciones de trabajo y la obtención real de ingresos en esas nuevas modalidades.

(...) «Las falencias educativas, reveladas en las bajas calificaciones en pruebas internacionales, siguen sin resolver, afectando las competencias laborales generales y dejando una estela de baja competitividad frente al mundo exterior». (...)



# Potenciales ajustes identificados desde opciones diversas

Entre los problemas de demanda y de oferta en el mercado de trabajo, aparecen diversas opciones de cambio. La prioridad se encuentra en la mayor capacidad para crear y sostener puestos de trabajo adicionales, consistente con la permanente ampliación de la base demográfica del país y la necesidad de producir los bienes y servicios que requiere esa mayor población, es decir, la prioridad es estimular la demanda agregada nacional. La ortodoxia económica ha insistido en la estructura de costos y las inflexibilidades del mercado de contratación de mano de obra, esa es otra vía de los ajustes, que hay que seguir explorando y encontrando alternativas de financiación de algunos de esos aspectos, especialmente los de seguridad social. Las inflexibilidades generadas por las restricciones de acceso llevan a una tercera vía de ajustes, los relacionados

con los procesos de formación, facilitar el acceso de jóvenes y romper las barreras de género.

En las tres vías hay que hacer ajustes, la de demanda es una propuesta de propósito nacional para un mejor y mayor abastecimiento nacional, la de oferta se mueve en tres espacios, revisar la estructura de costos, financiar la seguridad social y tener mejores alternativas para las fricciones del mercado, para las otras inflexibilidades, romper las barreras de la educación, facilitar el tránsito de la juventud y reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres. De las tres vías de ajuste se derivan, al menos, ocho estrategias de cambio, todas con urgencia manifiesta, aun cuando no tengan el mismo nivel de profundidad. En su orden, veremos: i) la expansión de la demanda nacional, ii) los ajustes en la estructura de costos, iii) el financiamiento de la seguridad social, iv) el financiamiento

del desempleo friccional, v) el financiamiento del subsidio familiar, vi) el reconocimiento y remuneración de la economía del cuidado, vii) facilitar el tránsito de la juventud, y viii) profundizar el modelo educativo y de formación.

## La expansión de la demanda nacional

La persistencia de una estructura económica no diversificada y dependiente de los resultados de sectores de “alta” productividad, generada en rentas diferenciales y financieras, es un obstáculo para profundizar el tejido industrial y de servicios modernos con el que, en otras partes del mundo, se ha logrado tener mayores y mejores puestos de trabajo y reducido la desigualdad. La construcción del Estado Nación en Colombia se hizo dejando varias deudas históricas sin resolver<sup>16</sup>, las mismas que convirtieron al país en uno de los de mayor desigualdad del mundo y altamente dependiente de una economía primaria exportadora que prefiere consumir bienes y servicios importados, sin impulsar su desarrollo tecnológico y de conocimiento. Esas deudas históricas se pueden asumir creativamente impulsando políticas de producción y consumo diverso,

16. Ocampo Gaviria, José Antonio, Compilador, “Historia económica de Colombia”, Editorial Planeta y Fedesarrollo, Bogotá, 2007.

en: i) agricultura de mayor alcance, ii) recuperar los encadenamientos agroindustriales, iii) metalmecánica e industria compleja, iv) transformación de la canasta energética, v) promoción de servicios inteligentes con base en industria local, y vi) ampliación y diversificación de la oferta exportable.

### a) Agricultura de mayor alcance

Las dos grandes restricciones del campo colombiano se reflejan en el uso de la tierra y su aporte al PIB, con dos situaciones insostenibles en el largo plazo: i) la agricultura, que en siete millones de hectáreas produce el 5% del Valor Agregado nacional, abastece la demanda de fruver y es la base de la agroindustria de alimentos, que aporta otro 2%, para completar el 7% del Valor Agregado, mientras ii) la actividad pecuaria se desarrolla extensiva, usando algunas tierras aptas para la agricultura, y en 35 millones de hectáreas apenas aporta el 1.6% del Valor Agregado nacional y 1.3% en el procesamiento industrial de carnes y leche, para un total de 2.8% del Valor Agregado.

Por aptitud agrícola hay, al menos, 10 millones de hectáreas que podrían destinarse a un propósito nacional de obtener soberanía y seguridad alimentaria, modernizando el campo. ¿Será posible lograr un acuerdo nacional y desarrollar el mercado de tierras para estimular su mejor uso?

### b) Recuperar encadenamientos agroindustriales

Probablemente el mayor daño dejado por la revaluación de la tasa de cambio, o enfermedad holandesa por varios años de dependencia de los ingresos por petróleo y carbón, fue la ruptura de diversos eslabonamientos industriales, especialmente la sustitución de bienes intermedios de producción local por importados. Con el cambio de tendencia en el precio de los commodities y la consecuente devaluación posterior, varios de esos encadenamientos no se recuperaron, la producción local desapareció o cambiaron sus condiciones, caso Monomeros, y los bienes intermedios se siguen importando a precios internacionales, con efectos sobre la inflación. Una política industrial de reactivación, debe propender por recuperar capacidad instalada ociosa y estimular la producción de esos bienes intermedios, reduciendo sus importaciones a lo no producible internamente.

### c) Metalmecánica e industria compleja

El edificio industrial colombiano nunca se completó, quedó truncado en la década de los setenta del siglo XX, cuando emergió con fuerza la tercera revolución industrial y la electrónica transformó el tejido de la línea blanca y los electrodomésticos, al tiempo que se expandió el uso de la caja automática y la

sincronización electrónica en el mundo del automóvil. Los procesos de ensamble y la preparación de autopartes y piezas de electrodomésticos cambiaron radicalmente y se fueron para países del sur de Asia y la maquila mexicana, dejando vacío el capítulo de la metalmecánica colombiana, cuya Federación desapareció, para volverse una sección de la Andi. El mercado internacional sigue teniendo como ramas líderes las derivadas de las industrias del automóvil, equipo de transporte, electrónica de gran consumo y tecnologías de la información, de eso no hay duda, el mercado ya seleccionó los sectores líderes. El interrogante es saber si llegó la hora del ingreso de América Latina a esa producción y el mecanismo para que un nuevo gobierno progresista y pro industrial estimule su desarrollo local. ¿Podrá Colombia terminar de construir su edificio industrial en metalmecánica y bienes de consumo durable, con tecnología de la cuarta revolución industrial?

#### **d) Transformación de la canasta energética**

Por razones diversas y estratégicas, el país debe promover la sustitución de su canasta energética, nacional y para la exportación. El cambio climático es una realidad incontrovertible, su magnitud y duración son objeto de diversas interpretaciones, las mismas que hacen que la respuesta no

sea homogénea ni decidida, por lo pronto, lo que hay son propósitos de sustitución paulatina de combustibles de origen fósil, carbón, petróleo y gas, por otros menos contaminantes, en fuentes hidráulica, biomasa, eólica y solar, en un horizonte de los años 2040 y 2050<sup>17</sup>. En esa perspectiva, en la demanda internacional se prevén modificaciones, los fabricantes de máquinas, equipos de transporte y electrodomésticos tienden hacia la movilidad eléctrica, las centrales de generación de energía reemplazan el carbón como combustible y buscan reducir la demanda de petróleo, es decir, que los países exportadores de combustibles fósiles verán ciertamente reducir su demanda y tendrán que buscar alternativas de relacionamiento en el mercado internacional. Cómo este es un proceso que no se resuelve en corto plazo, la inmediatez del mercado obnubila la toma de decisiones para el mediano y largo plazo.

La situación colombiana se vislumbra entre la inmediatez y el diseño de un proceso de transición en las ofertas de exportaciones y canasta energética. La inmediatez conduce al temor del desabastecimiento y pérdida de ingresos, eso obnubila el diseño del programa de transición. En el corto plazo, la explotación y exportación de combustibles, carbón y petróleo, no

17. Enerdata Intelligence y Consulting, "Tendencias energéticas mundiales, ed. 2021.

desaparecen, entre otras porque hay compromisos de mercado y no hay fuentes energéticas alternativas en suficiente cantidad. El diseño de un programa de transición cubre, al menos, tres campos de acción: i) prever la caída de las exportaciones de petróleo y carbón y encontrar sustitutos en la oferta exportable, sustitutos que, seguramente, no son minero energéticos, sino agroindustriales, los derivados de una nueva estrategia industrial y el turismo, todos ellos propiciando mayor demanda de mano de obra y oportunidades de mejores ingresos, ii) fortalecer el desarrollo de energías alternativas, biomasa, eólica y solar, aprovechando las ventajas de exposición al sol y vientos del país, tanto en grandes parques como en soluciones residenciales y de pequeña escala, así como promover la producción local de partes y piezas, y iii) impulsar un programa de movilidad, individual y masiva, con base en la dotación de sistemas de transporte, fluvial, férreo y vehicular, movido con fuentes eléctricas, así como el abastecimiento de electrodomésticos e iluminación ahorradores de energía.

#### **e) Servicios inteligentes a partir de industria local**

La otra decisión dejada por el mercado internacional traslada el liderazgo del comercio a los servicios inteligentes, aquellos derivados del uso de tecnologías de última generación en

turismo, comunicaciones, entretenimiento, comercio electrónico, plataformas y transporte multimodal. La base de todos estos servicios es la dotación de infraestructura de redes, provisión de bienes de consumo durable eléctricos y electrónicos y el diseño de plataformas informáticas computables, todos ellos de origen industrial. La proyección de la política industrial no es la de recorrer todo el camino de la industrialización, sino asumirla a partir de los avances de la cuarta revolución industrial y las proyecciones de nuevas tecnologías, reduciendo el retraso dejado por el abandono agrícola e industrial, enlazándose con las nuevas corrientes del comercio. Su desarrollo asume dos derroteros: i) retornar a escenarios de pacificación del territorio y aclimatar la convivencia, base de los flujos de turismo de naturaleza y deporte extremo, y ii) estimular la creatividad de la juventud en actividades lúdicas, arte, lenguaje visual, cine y tv, programación y difusión.

#### **f) Diversificación de oferta exportable**

El principal reto del país en las próximas décadas es el de diversificar la oferta exportable, sustituyendo efectivamente las de origen minero energético que han dominado el escenario del último medio siglo. Los sustitutos no están a la vista, la diversidad agrícola es insuficiente, no se trata de caricaturizar las exportaciones de aguacate y la

producción de miel, se trata de estimular un mejor uso de la tierra, recuperar la de aptitud agrícola y mejorar los apoyos al mundo rural campesino, en tecnología, mercadeo y vías. La mayor oferta debería provenir de la profundización industrial, ampliar la agroindustria, volver a producir bienes intermedios y avanzar en los bienes de capital y consumo durable. El turismo es la tercera opción, combinando el de playa con el de naturaleza, arqueológico y deporte extremo.

#### **¿Qué modificar en la estructura de costos?**

Desde el punto de vista de la contratación laboral, desde la Misión Chenery<sup>18</sup>, se ha insistido en la estructura de costos y la necesidad de reducirlos. La Misión Levy<sup>19</sup>, en informe recién entregado, también se encamina al mismo propósito, en particular con el tema de la seguridad social. Las reformas más importantes, Ley 50/90, Ley 100/93 y Ley 1607 de 2012, consolidaron fuentes de financiamiento y estructura de costos, eliminando algunos y ajustando otros. El resultado es la estructura reflejada en el cuadro 1, en que un trabajador

18. Misión de Empleo, "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", Revista Economía Colombiana, Documento No 10, ag-sept 1986.

19. Misión de Empleo Colombia, Síntesis ejecutiva, enero 2022.

asalariado contratado por salario mínimo, en 2020, equivale para un contratista a pagar el 158.7% de ese mínimo, dividido en cinco componentes: i) el salario mínimo mensual propiamente dicho, equivalente al 100% , ii) el auxilio de transporte, que se paga a toda persona que devengue menos de 2 salarios mínimos mensuales, equivale al 11.7%, iii) las prestaciones sociales o ingreso diferido a seis meses o al completar el año, por concepto de prima, vacaciones, cesantías e intereses sobre la misma, equivale al 22%, iv) parafiscales y pagos a la seguridad social, incluye la cotización destinada a Cajas de Compensación Familiar CCF, 4%, y el aporte empresarial por pensiones, 12%, y riesgos, 1%, después de haberse desmontado los aportes para SENA, ICBF y el empresarial en salud, lo que significa que el empleador paga por estos conceptos el 17%, y v) las dotaciones en uniforme y calzado, que en promedio, equivalen al 8%. ¿Qué de esto se puede desmontar?

#### **a) El salario mínimo**

Independientemente de su valor absoluto, el salario mínimo es el ingreso mensual de un trabajador asalariado de base y constituye la fuente de su poder adquisitivo, por tanto, el flujo de caja real y efectivo, después de los descuentos de Ley a cargo del trabajador, 4% en salud y 4% en pensiones, para un 92% del valor declarado

anualmente, superior al 71.5% recibido efectivamente por un trabajador por cuenta propia de salario mínimo (cuadro 1). El salario mínimo es intocable, cualquiera sea su valor histórico, lo que no significa que se discuta alrededor de temas relacionados con el mismo, tales como: i) su ajuste y periodicidad del mismo, ii) las razones de su indexación, iii) su capacidad de compra y el valor de la canasta básica, iv) la relación entre salario mínimo y salario mediano, y v) su uso en la fijación de otros precios.

El ajuste del salario mínimo en Colombia es anual y resultado de reuniones tripartitas entre gobierno, empleadores y sindicatos. El propósito del comité tripartito es buscar acuerdos concertados de esa negociación, en la que se ponen de presente dos tipos de resultados: i) el poder adquisitivo, y ii) la redistribución de los resultados de la producción. El ajuste, por tanto, es consecuencia de la suma de la pérdida del poder de compra o inflación más la participación de los trabajadores en la productividad de la economía, en esas condiciones el ajuste, en principio, supera la inflación y debería contribuir a reducir los márgenes de desigualdad en los ingresos de las personas. En el largo plazo, teniendo en cuenta ajustes por debajo de la inflación y otros por encima, el salario mínimo ha mantenido el poder de compra de 1984, año en que se unificaron los salarios urbano y rural, y no ha logrado reducir la desigualdad, es de-

cir, las decisiones de ajuste solamente han cumplido con una parte de la tarea, sin avanzar en democratizar el ingreso.

La indexación del salario mínimo es una consecuencia jurídica, decisión de la Corte Constitucional, que dirimió las diferencias de interpretación respecto al índice de inflación a usar en las negociaciones, con el fin mantener su poder de compra. La disyuntiva entre usar el índice de inflación IPC pasado o el proyectado para el nuevo año, proviene de la política de des indexar los salarios aplicada en la última década del siglo XX, cuando se tenía inflación de dos dígitos y el Banco de la Republica proponía reducirlo a un dígito y llevarlo, en el largo plazo, al 3%. Con el uso de la inflación proyectada para el año siguiente, o inflación futura, entre los años 1991 y 2000, el salario mínimo perdió poder de compra, hasta llegar al equivalente del 92% del poder adquisitivo de 1984, al tiempo que el IPC se redujo del 32.4% al 9.2% anual. Con inflación de un dígito, el ajuste del salario mínimo se morigeró y el poder de compra perdido, el de 1984, solo se logró recuperar hasta el 2006, desde entonces el mayor ajuste sobre la inflación no ha tenido impacto sustancial sobre la distribución. La jurisprudencia de la Corte Constitucional estableció el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, de tal manera que, el ajuste debe hacerse con la inflación pasada o del año anterior.

Mantener el poder de compra del salario mínimo significa abastecer una misma canasta de bienes, invariable, lo que no equivale a que sea la canasta de bienes básica de los hogares. Con el uso de la inflación pasada como base de las negociaciones, el poder de compra se recupera al 1º de enero del año siguiente, sin embargo, no logra recuperar lo perdido gradualmente a lo largo del año, así como tampoco se recupera lo perdido en años anteriores, especialmente aquellos donde el ajuste se hizo por debajo de la inflación. En los años 1984 y 2006, el poder de compra del salario mínimo fue el mismo, pero no fue constante, se perdió en los primeros años, hasta 1999, y se recuperó posteriormente, entretanto el PIB se multiplicó por dos y los efectos del mayor crecimiento no se les trasladaron a los trabajadores. A 2021, el PIB se ha multiplicado por más de 3 y el salario mínimo no lo refleja, así se mantenga su poder de compra, de hecho para una familia de cuatro personas satisfacer las necesidades reflejadas en la canasta de indigencia y de pobreza, se requiere el aporte de dos personas adultas.

¿El salario mínimo es alto o bajo? Si se trata de la canasta básica de un hogar, es insuficiente y se requieren dos adultos para cubrir sus necesidades. Otro debate es el relacionado con la capacidad de contratar y ser contratado, para lo cual algunos centros de difusión gremial argumentan que es un salario alto, que se encuentra

muy cerca del salario medio de la economía colombiano, es el 90%, por tanto, es causal del mayor desempleo e informalidad. La comparación la hacen respecto a países donde la tasa de desempleo de largo plazo es de 5%, la informalidad muy baja y el salario mínimo corresponde al 33% del salario medio, lo que no dicen u omiten es la gran diversidad de esa economía, el mayor grado de industrialización alcanzado y la capacidad exportadora del mismo, es decir, comparan una economía raquí-tica, rentista y concentrada en pocos empresarios de estructura oligopólica, la nuestra, con otra diversa y de mayor capacidad. El salario medio en Colombia corresponde, en realidad, al ingreso medio de las personas que trabajan, de las cuales el 42% son por cuenta propia y sometidos al rebusque dada la baja capacidad de expansión de la economía, por fuera de los sectores rentistas, y no son salarios.

El salario mínimo tiene otros usos y aplicaciones, eso debería desaparecer. El salario mínimo es la relación de remuneración entre contratantes y contratistas, su papel debería quedarse solamente allí, cualquier otra aplicación es arbitraria y desestabilizadora. Los ajustes de tarifas, multas y otros tienen un factor de indexación y es el índice de precios al consumidor IPC, su función es esa y no debe confundirse, de tal manera que para esos aspectos no se aplique el ajuste del salario mínimo y no se le acuse de ser inflacionario.

## **b) El auxilio de transporte**

Dado que en Colombia, en la medida que las ciudades crecen y se expanden hacia la periferia ampliando las distancias entre los sitios de vivienda y trabajo, el transporte y las condiciones de movilidad se convirtieron en un factor que afecta la productividad de las personas en su trabajo, por tanto, el medio de transporte y la forma de pagarlo se incluye en el costo de vida de los trabajadores y en el costo de las empresa para garantizar la llegada y salida de ellos, sin afectar los horarios de trabajo. Las ciudades integradas y el escenario de 15 minutos entre vivienda y trabajo no son más que una propuesta ideal para gestionar los Planes de Ordenamiento Territorial POT, la dura realidad son trayectos que superan la hora entre vivienda y trabajo, con ciudades segregadas, densas y sin sistemas de transporte masivo eficaces, lo cual significa jornadas extensas y baja productividad.

El auxilio de transporte, recibido por trabajadores con ingresos inferiores a 2 smmlv, es solo una forma de compensar el desorden de la movilidad, hoy lo pagan los empleadores, sin embargo, no cubre los contratos por servicios, quienes recurren a la moto. Para Colombia y sus ciudades es un reto diseñar y construir sistemas de transporte masivo eficaces y hacer realidad los POT que integran vivienda y trabajo.

(...) «El salario mínimo es la relación de remuneración entre contratantes y contratistas, su papel debería quedarse solamente allí, cualquier otra aplicación es arbitraria y desestabilizadora». (...)

## **c) Las prestaciones sociales**

Son un ingreso diferido para el trabajador, no para el empleador que los causa contablemente cada mes, diseñado para cumplir tres propósitos: i) una prima de servicios, pensada como mecanismo de distribución de los resultados de la producción, para el empleador, y fuente de gasto extraordinario para el trabajador, ii) una compensación para garantizar el debido derecho al descanso y renovación de energías, que son las vacaciones, con lo cual obtener mejoras en salud y productividad, y iii) una reserva para el momento en que deje de trabajar, por renuncia o despido, que son las cesantías. El interrogante es saber si esos propósitos siguen vigentes o pueden ser reemplazados por un sueldo integral, que es lo que algunos consideran está implícito en un contrato de prestación de servicios. La respuesta es que esos propósitos siguen vigentes y un "sueldo integral" de salario mínimo no los reemplaza, las personas que trabajan tienen

derecho al descanso remunerado y a una participación de los resultados de su esfuerzo. Las cesantías y su uso serán abordados más adelante.

#### **d) Parafiscales y seguridad social**

Desde la década de los setenta del siglo XX el principal reclamo gremial es la existencia de los impuestos a la nómina y el financiamiento de temas no salariales. La Misión Chenery propugnó por su derogatoria, buscando otras fuentes de financiamiento, y la Misión Levy entregó conclusiones en la misma dirección. El debate no es acerca de la vigencia y necesidad de los programas de subsidio familiar, afiliación a salud y pensiones, sino sus alcances y fuentes de financiamiento. A lo largo de los años, lo que se ha desmontado en la estructura de costos laborales, con relativo éxito, son la retroactividad de las cesantías (Ley 50/90), los aportes parafiscales al SENA e ICBF y la contribución empresarial a salud (Ley 1607/12), con ligero incremento de la formalidad, en todos los casos con fuente alterna de manejo o financiación, en el caso de las Cesantías, sacándolas de las empresas y trasladándolas a la administración de Fondos específicos, mientras las cotizaciones fueron reemplazadas por impuestos de carácter general, impuesto de renta corporativo con destinación específica. Seguir desmontando componentes de la estructura

(...) «No se trata de no querer ahorrar y pensar en la vejez, sino de tener hogares donde los gastos superan los ingresos, dejando un ahorro negativo». (...)

de costos es encontrarle mecanismos de financiación alternos a CCF y aporte empresarial en pensiones, el 16% de la nómina, dado que los riesgos en el trabajo siguen siendo responsabilidad del contratante. Como ya se hizo en salud, esa fuente alterna son impuestos generales, es decir, se asume la necesidad de una reforma tributaria.

#### **e) Dotaciones**

La provisión de elementos de seguridad, uniformes y calzado para el trabajo siguen siendo responsabilidad del contratante, incluso con trabajadores temporales y por servicios, ese costo no se le puede trasladar a los trabajadores. Las dotaciones son inherentes a la prevención de riesgos profesionales y a la comodidad en el trabajo, probablemente este subvalorado y lo que hay que preguntarse es si se está haciendo lo suficiente y entregando los elementos adecuados y con la frecuencia necesaria. El covid enseñó que, en muchas actividades, la prevención es insuficiente y se requiere mejor y mayor dotación.

### **Financiamiento de la seguridad social, salud y pensiones**

Los sistemas contributivos de salud y pensiones se financian con contribuciones que provienen de los actores involucrados en su desarrollo, trabajadores, empleadores y Estado. En Colombia, desde la creación del Seguro Social se planteó una financiación tripartita, con esos tres actores, reconociendo que los sistemas se construyen alrededor del mundo del trabajo, desafortunadamente, el actor Estado falló y no contribuyó con su tercera parte, la que fue asumida por el sector empleador. Con el tiempo, el sistema de salud incluyó el núcleo familiar, en calidad de beneficiarios del aportante, y reconoció al segmento de población que no participaba del grupo contributivo, asociándolo a un régimen subsidiado de oferta, antes de la Ley 100/93, y de demanda, con la vigencia de dicha Ley. En pensiones, en cambio, se ratificó la afiliación individual e intransferible, por tanto, asociada al mundo del trabajo, y comenzó a entregarse un subsidio de adulto mayor, asociado a clientela política, a algunos no pensionados.

Con la Ley 100/93 se amplió el número de operadores de los dos sistemas, en salud diferenciando las Entidades Promotoras de Salud EPS del contributivo y del subsidiado, mientras en pensiones dejó vigentes cuatro regímenes con sus respectivos operadores, el creado RAIS de

capitalización, el general de RPM, hoy Colpensiones, el sistema ligado a la administración pública de tratamiento especial y el sistema excluido de Ley 100, también ligado a segmentos de la administración pública, FFMM, Policía, Magisterio y Ecopetrol. El objetivo de ampliar cobertura y volver universal la afiliación y cotización contributiva no se cumplió, en salud predomina la afiliación al subsidiado y en pensiones los afiliados inactivos o no cotizantes. Tan baja cobertura es consecuencia de la precariedad e inestabilidad de la vinculación en el mercado de trabajo, por tanto, de la incapacidad de aportar establemente a las cotizaciones. No se trata de no querer ahorrar y pensar en la vejez, sino de tener hogares donde los gastos superan los ingresos, dejando un ahorro negativo. ¿Se podrán financiar los dos sistemas de otra manera?, veamos que pasa en ellos.

### **a) Salud, prácticamente la paga el Estado, que financia operadores privados.**

Antes de la Ley 100/93 había un régimen contributivo disperso con, al menos, tres tipos de organizaciones y operadores, ellos eran: i) el Seguro Social, al que se afiliaban empresas y trabajadores del sector privado y, por excepción, sus propios empleados y funcionarios, con una cobertura cercana al 30% de la PEA, ii) una serie de cajas y fondos públicos, aproximadamente 1.000, que actuaban

como clubes cerrados, con cobertura para el 100% de trabajadores y funcionarios públicos del país, y iii) la génesis del servicio de salud prepagada, gestionada desde organizaciones con redes de atención privada, dirigido hacia personas de mayor capacidad de pago que no quería ser atendida en las redes del seguro social ni en la hospitalaria pública. En general, la cobertura del contributivo podría haber llegado al 40% de la población, con muchas quejas y reclamos respecto a la atención en la red del seguro social.

Simultáneamente había un régimen subsidiado de oferta, reflejado en la red hospitalaria pública y otra de instituciones sin ánimo de lucro, caso San Juan de Dios administrado por particulares, que atendía al otro 60% de la población. Bajo la modalidad de subsidio de oferta, estas redes se financiaban de aportes del presupuesto público nacional y territorial, donaciones y venta de servicios, sin embargo, la serie de quejas y reclamos sobre su funcionamiento señalan que el financiamiento era insuficiente y tensionaba hacia la falta de instrumentos, elementos corrientes y medicamentos. Otra falla identificada es la de no mantener historias clínicas ni documentar con soporte las atenciones prestadas, lo que da lugar a afirmaciones de que esta población no tenía ninguna atención en salud.

Los problemas de gestión y deficiencias en la prestación del

servicio, antes de Ley 100/93, fueron atribuidos a financiación insuficiente, baja calidad de la administración, incapacidad de rendir cuentas y responder por resultados, así como poca claridad en el manejo de los recursos. Los correctivos propuestos por la Ley 100/93 fueron: i) en el contributivo de particulares, incrementar la cotización al 12%, ampliar la red de operadores quitándole el monopolio al Seguro Social y separar las entidades promotoras de las prestadoras del servicio, permitiendo que cada EPS tuviera parcialmente una red de IPS, ii) en el contributivo público, depurar las cajas y fondos hasta su eliminación, con excepciones en FFMM, Policía y algunas del sector educativo, e incrementar la cotización al 12%,



iii) permitir el uso de la pre pagada, en carácter de complementaria en la afiliación a la EPS, iv) en el subsidiado, reducir paulatinamente el financiamiento directo a las instituciones prestadoras del servicio y reemplazarlo por giros a las nuevas Administradoras del Régimen Subsidiado ARS, hoy convertidas en EPS, que debían contratar la red pública y de entidades sin ánimo de lucro que atendían a la población general, la cual debía ser carnetizada. La Superintendencia Nacional de Salud debía garantizar el buen servicio y adecuado manejo de los recursos.

La Ley 100/93 diversificó la red de operadores del contributivo e introdujo el subsidio de demanda, en el subsidiado. El diseño del sistema diferencia entre la administración de los recursos y la prestación de los servicios, lo primero lo hacen las EPS y lo segundo las Instituciones Prestadoras de Servicios IPS, clínicas, hospitales, laboratorios, etc. Inicialmente se separaron las Entidades de los regímenes contributivo EPS y subsidiado ARS; con el tiempo y dadas las deficiencias de funcionamiento se permitió que algunas entidades administraran los dos sistemas. La inestabilidad de las ARS y EPS es tal que, después de haber superado las 200 entidades, al finalizar el 2021 quedaron vigentes 44, de las cuales 22, la mitad, se encuentra intervenida y gestionada directamente por la Superintendencia Nacional de Salud, que acaba de autorizar

la liquidación de Coomeva. Hay registradas más de 8.000 IPS, solamente 51 están acreditadas a nivel nacional. Hay problemas de gestión en ambos componentes del sistema.

Los problemas de gestión y prestación del servicio identificados recientemente, con y sin pandemia, no son muy diferentes de los señalados antes de la Ley 100/93, mala gestión de los recursos, insostenibilidad financiera de las EPS, descontrol administrativo y financiero en las relaciones entre EPS e IPS, congestión y demora en trámites y procedimientos, poca actividad preventiva, deficiencias en autorización y entrega de exámenes y medicamentos, debiendo recurrir a la tutela, y persistencia del fenómeno del "paseo de la muerte". Los mas graves y que requieren solución urgente son: i) la demora en trámites y procedimientos, para lo cual se necesita modificar criterios de gestión de recursos físicos y humanos con una base única de usuarios, ii) hacer el tránsito hacia una política de salud preventiva con la cual se reduzcan los riesgos de actuar sobre la marcha, cuando la enfermedad es inevitable, y iii) garantizar el flujo de recursos financieros y la sostenibilidad de las IPS, las que prestan la atención, para lo cual ya ADRES ha intervenido pagando directamente y sin autorización de las EPS.

Las reglas de financiamiento han cambiado, desde la opción tripartida, incumplida, hasta la eliminación del aporte empre-

sarial, dejando al Estado como el principal y casi único proveedor de recursos. La última reforma al respecto se introdujo en la Ley 1607/12, allí se eliminó el aporte empresarial del impuesto a la nómina, reemplazándolo por el 9% del impuesto de renta corporativo con destinación específica. La cobertura de esa reforma es amplia, todo el sector empresarial que se encuentra en el régimen tributario general, dejando por fuera a cuatro segmentos de población: i) los trabajadores y empleados públicos, por ser una relación de Estado con Estado, por tanto, no aplica la sustitución de fuente, ii) las entidades sin ánimo de lucro ESAL vinculadas a régimen tributario especial, cuya menor tarifa compensa el pago pleno de la cotización en salud, iii) los empleados particulares que devenguen más de 10 salarios mínimos de manera integral, y iv) las personas naturales que empleen menos de dos trabajadores. El régimen subsidiado y la política de salud pública son financiadas en su totalidad por el Estado, directamente del presupuesto nacional o con recursos tributarios departamentales y municipales de destinación específica.

¿Quién aporta cotización en salud en Colombia? Los empleadores exceptuados de la Ley 1607/12, los trabajadores dependientes que aportan su 4%, los trabajadores independientes que aportan su 12.5% sobre el 100% de los ingresos, cuando reciben un salario mínimo

(...) «El régimen subsidiado y la política de salud pública son financiadas en su totalidad por el Estado, directamente del presupuesto nacional o con recursos tributarios departamentales y municipales de destinación específica». (...)

ó sobre el 40%, en caso de que ellos superen los 2.5 smmlv, y los pensionados que aportan el 4%, si la pensión es de salario mínimo, el 10% si se encuentra entre 1 y 2 salarios mínimos, y el 12% para los demás. Como se observa, la política de formalización consiste en eliminar el aporte empresarial en salud, dejando excepciones que constituyen barreras para los micro empresarios, mientras para trabajadores y pensionados no hay criterios de homogeneidad, lo demás lo paga el Estado. Entre las reformas a hacer se encuentran tres aspectos, dos de funcionamiento y el tercero de financiación: i) reemplazar las EPS por un organismo de gestión de recursos, citas y medicamentos, con base en una política preventiva, ii) concentrar en ADRES la administración de los recursos financieros y relaciones con las IPS, evitando la intermediación, y iii) aprobar la financiación universal de la salud pública, preventiva y sin intermediarios por parte del Estado, con criterio de ho-

mogeneidad en el tratamiento de trabajadores y pensionados. Una reflexión mayor a hacer es examinar el retorno efectivo a la relación tripartita, en las cotizaciones de salud y pensiones.

### **b) Pensiones, no hay régimen general y persiste la inequidad**

El sistema pensional colombiano, en los regímenes contributivo y subsidiado, no constituye un sistema general de reglas únicas, por el contrario, lo que dejó la Ley 100/93 fue una serie de soluciones heterogéneas, conservando derechos adquiridos y manteniendo el statu quo. Al menos cuatro tipos de problemas requieren tratamiento de corto plazo y de respuesta estructural: i) la baja cobertura y el exceso de triunfalismo con resultados relativos, ii) un falso debate entre cumplir requisitos para pensionarse u obtener una devolución aceptable, iii) la asimetría entre los requisitos para pensionarse, y iv) la dependencia del ahorro público. Al final, aspectos a reformar.

#### **Baja cobertura y exceso de propaganda.**

Después de 25 años y en proceso de marchitamiento de los regímenes especiales, en el sistema contributivo persisten tres regímenes y ocho administradores: i) RAIS, de capitalización y cuatro administradores, con 17.5 millones de afiliados, 6.4

millones de cotizantes efectivos y 210.331 pensionados, ii) RPM en Colpensiones, con 6.8 millones de afiliados, 2.6 millones de cotizantes efectivos y 1.439.881 pensionados, y iii) los regímenes exceptuados, con tres administradores, FFMM en CREMIL, Policía en CASUR y Magisterio en FOMAG, sin datos en la Superintendencia Financiera, se asume alrededor de 700.000 afiliados activos y cotizando efectivamente, también hay 462.303 pensionados. Los regímenes especiales, funcionarios públicos nacionales y territoriales, congresistas, rama judicial y, en general, miembros de las 3 ramas del poder público mantienen derechos adquiridos, culminaron período de transición en 2014, por tanto, ya no hay afiliados cotizantes y permanecen los pensionados y sus sobrevivientes, 322.471 pensionados administrados en FOPEP y FONPET, hasta que termine de marchitarse.

El régimen subsidiado tiene dos versiones: i) el programa Colombia Mayor, financiado por el Estado desde el presupuesto nacional y complementado en gobiernos territoriales, con una cobertura de 1.650.000 personas mayores de 65 años, no pensionadas, que reciben mensualmente \$80.000, cifra por debajo de línea de pobreza extrema, hoy estimada en \$145.004 promedio nacional, y ii) el programa Beneficios Económicos Periódicos BEPS, diseñado para quienes tengan ingresos inferiores a un salario

mínimo o coticen al sistema y no logren cumplir requisitos, obtienen un ingreso bimestral sobre lo ahorrado más 20% de subsidio del Estado, en cualquier caso no podrá superar el 85% de un sm-mlv, tiene 1.5 millón de personas vinculadas y ha entregado 33.000 anualidades vitalicias. Entre los dos programas apenas cubre al 40% de la población adulta mayor que no recibe pensión.

Antes de Ley 100/93 la cobertura del sistema pensional, concentrada en el ISS y Cajas y Fondos públicos, apenas llegaba al 33% de cotizantes efectivos y había un millón de pensionados, entre los diversos regímenes existentes. Uno de los objetivos de dicha Ley fue el de buscar la cobertura universal del sistema, para lo cual creó el RAIS y le quitó el monopolio de la afiliación privada al ISS, mientras en el sector público estableció la transición de los regímenes especiales, que culminó en 2014, y excluyó a FFMM, Policía, Magisterio y Ecopetrol. Hoy, tenemos un sector privado que distribuye su afiliación entre RAIS y RPM Colpensiones, y un sector público que, con el marchitamiento de los regímenes especiales, los funcionarios activos escogen entre RAIS y Colpensiones, mientras los excluidos se afilian a CREMIR para FFMM, CASUR para Policía, FOMAG para Magisterio y Ecopetrol para sus funcionarios.

Los regímenes de RAIS y RPM Colpensiones cubren a los trabajadores y empleados del sec-

tor privado colombiano y a los funcionarios activos del sector público no excluido, ello significa tener afiliados a 24.4 millones de personas, el 99.8% de la Población Económicamente Activa, 17.6 en RAIS y 6.8 en Colpensiones, de todos ellos hay información en la Superintendencia Financiera<sup>20</sup>. Cuando se pregunta por los sectores excluidos, se encuentran tres situaciones: i) no hay información reportada a la Superintendencia Financiera, ii) el Ministerio de Hacienda tiene información de nómina de excluidos, sin embargo, no la pública y, deliberadamente, la oculta, y iii) por información del PGN, se asume que hay, alrededor de, 700.000 personas que son simultáneamente afiliados y cotizantes activos, de ellos 400.000 en CREMIR y CASUR, y 300.000 en FOMAG, además de 7.000 en ECOPE-TROL. Al agregar los excluidos, los afiliados al sistema llegan a 25.1 millones, lo que representa el 102.6% de la PEA, es decir, todos los activos más algunos que retornaron a la inactividad.

En este momento, se hace necesario precisar ¿qué se entiende por cobertura del sistema pensional, estar afiliado o ser cotizante efectivo? Estar afiliado al sistema es simplemente el cumplimiento de un primer re-

20. Superintendencia Financiera de Colombia SFC, página web [www.superfinanciera.gov.co/informes-y-cifras/Pensiones-y-cesantías-y-fiduciarias/Pensiones-y-cesantías/Fondos-de-pensiones-obligatorias/Portafolio-de-inversión/todos-los-riesgos](http://www.superfinanciera.gov.co/informes-y-cifras/Pensiones-y-cesantías-y-fiduciarias/Pensiones-y-cesantías/Fondos-de-pensiones-obligatorias/Portafolio-de-inversión/todos-los-riesgos), junio de 2020.

quisito para cualquier persona que haya pasado por una relación de trabajo, de la cual no puede ser borrada sino hasta superar la edad de retiro, esa es la lógica del ahorro forzoso con que se alimenta el sistema, ni la persona se puede borrar ni su ahorro desaparecer. Otra es la situación de los cotizantes activos, que son aquellos que cotizaron, al menos una vez, en el último semestre, un total de 10.6 millones o 43.6% de la PEA, y los cotizantes efectivos del último mes, que se reduce a 9.1 millones o el 37.2% de la PEA. Asumiendo que los afiliados a los regímenes excluidos cotizan efectivamente al 100%, los cotizantes activos del sistema subirían a 11.3 millones y 46.5% de la PEA, mientras los cotizantes efectivos del último mes serían 9.8 millones o 40% de la PEA.

La cobertura del sistema no consiste en estar afiliado, que es una obligación y por eso supera la PEA, sino mantenerse activo y cotizando efectivamente, de tal manera que la verdadera cobertura del sistema, incluyendo a los excluidos, es apenas del 40% de la PEA, en el mejor de los casos 7% más que lo que se reportaba antes de la Ley 100/93, cuando tampoco se reportaban datos de FFMM y Policía. Hablar exclusivamente de afiliados forma parte del exceso de publicidad del sistema, frecuentemente usado por Asofondos como factor de éxito, al igual que los acumulados de cotizaciones y rendimientos obtenidos, sin explicar su origen.

Cuadro 5. Colombia, RAIS, afiliados y cotizantes en límite 10 años, dic 2020

RAIS		Afiliados			Activos			Cotizantes		
Edad	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
De 48 a 52		498,884	498,884		145,164	145,164		139,842	139,842	
De 53 a 57	502,988	366,488	869,476	154,536	112,415	266,951	143,330	112,405	255,735	
De 58 a 62	333,279		333,279	98,909		98,909	95,805		95,805	
Total	836,267	865,372	1,701,639	253,445	257,579	511,024	239,135	252,247	491,382	

Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos del autor.

El exceso de publicidad se basa en tres argumentos de verdad parcial: i) la cobertura son los afiliados al sistema, cuando afiliarse es obligación y las personas solo se pueden retirar al cumplir la edad de pensionarse, ii) el acumulado de las cotizaciones no es por confianza en el sistema, sino por la declaratoria pública del ahorro forzoso con destino al sistema, no es participación voluntaria, y iii) el acumulado de los rendimientos no es por eficiencia de los fondos, depende del uso del portafolio de destino, allí la deuda pública puede llegar hasta el 50% del acumulado, por tanto, es factor principal de los rendimientos obtenidos. Es ahorro forzoso destinado, en 50%, a comprar deuda pública con rendimientos seguros y estables.

### Acceder a pensión o devolución de saldo

El principal objetivo de los Fondos RAIS y Colpensiones es pensionar a sus afiliados, una vez cumplan los requisitos de Ley, tiempo cotizado, 1.150 semanas en RAIS y 1.300 en

Colpensiones, y edad de retiro, 57 años mujer y 62 hombre. Independientemente de que el factor tiempo no es homogéneo, el principal factor de éxito es lograr que la mayor proporción de afiliados y cotizantes efectivos accedan a la pensión. La segunda alternativa es devolver el acumulado de cotizaciones más rendimientos, al no cumplir el requisito de tiempo cotizado. La edad es un requisito implacable, todos los afiliados la van a cumplir inexorablemente, más no todos logran cumplir el requisito de tiempo cotizado, 23 años RAIS y 26 Colpensiones. La expectativa de lograrlo se puede medir en el tiempo con todos aquellos que se encuentran en el período de diez años, antes del límite de edad, 47 años mujer y 52 hombre, en el que ya no se pueden trasladar de régimen. Sin incluir los regímenes excluidos, ¿cuántas personas afiliadas están en ese intervalo de tiempo?, ¿cuántas cotizan efectivamente y cuántas podrán pensionarse?, los dos cuadros a continuación lo reflejan (cuadros 5 RAIS y 6 Colpensiones).

En RAIS, a diciembre de 2020, las personas mujeres entre 48 y 57 años y hombres entre 53 y 62 años, período de 10 años previo a cumplir el límite de edad, se presentan las siguientes situaciones:

- i) A pesar de ser un régimen joven, 26 años, ya hay 1.7 millones de personas afiliadas en el segmento de edad relacionada, que representan el 10% de todos los inscritos en RAIS, 50.9% de ellas son mujeres,
- ii) La falta de continuidad es notoria, solamente el 30% de esos afiliados cotizó, al menos una vez, en el semestre anterior, lo que representa el 7.6% de todos los afiliados activos en RAIS,
- iii) Los cotizantes del último mes también se reducen, son el 28.9% de esos afiliados o el 7.7% de todos los cotizantes del mes en RAIS,

iv) Entre los más próximos a cumplir el requisito de edad y que cotizaron el último mes, el promedio anual es de 49.138 personas, el 51.3% son mujeres, que aspirarían optimistamente a acceder a la pensión otorgada en RAIS,

v) En 2020, RAIS otorgó pensión a 28.634 personas, lo que representa el 58.3% del potencial de afiliados cotizantes del último mes con requisito de edad, también equivale al 16.8% de todos los afiliados a RAIS que cumplieron ese requisito en el último año, y

vi) Por antecedentes de falta de cotización, 1.21 millones de los afiliados en el segmento de edad de 10 años, no cumplirían el requisito de tiempo cotizado, a lo que se agrega que, en 2020, un total de 20.504 personas que cumplieron edad y cotizaron el último

mes, tampoco accedieron a pensión, todas ellas esperan una devolución.

En Colpensiones tampoco se cumple integralmente el objetivo y la situación de afiliados y cotizantes del segmento de edad de 10 años antes de cumplir el requisito de edad, se enuncia a continuación, haciendo la salvedad de que, por diferencias en la estructura de información, se toma segmentos próximos, mujeres de 50 a 59 años y hombres de 55 a 64, así:

i) Para el segmento de 10 años próximos a cumplir requisito de edad, hay mayor concentración en Colpensiones que en RAIS, corresponde a 2.1 millones de afiliados, el 30.3% de los inscritos allí, como consecuencia de la madurez del sistema, y el 49.4% son mujeres,

ii) Tampoco se cumple la continuidad en la cotización, aun cuando es mayor que en RAIS, acá

el 50% se considera cotizante activo del semestre y representa al 34.6% de quienes se clasifican así en Colpensiones,

iii) Los cotizantes del último mes también disminuyen, solamente lo hicieron el 43.6% de los afiliados del segmento de edad seleccionado, lo que equivale a sostener la proporción del 34.6% de todos los cotizantes del mes de Colpensiones,

iv) Tomando los cotizantes del último mes, el promedio anual de aspirantes a acceder a pensión es de 89.738 personas, de ellas el 49.4% son mujeres,

v) En 2020, Colpensiones otorgó pensión a 52.921 personas, que equivale al 59% de quienes cotizaron el último mes y cumplieron requisito de edad, en este caso, la pensión le fue otorgada al 24.7% de los afiliados a Colpensiones

Cuadro 6. Colombia, Colpensiones, afiliados y cotizantes límite 10 años, dic 2020

Colpensiones	Afiliados			Activos			Cotizantes			
	Edad	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
	De 50 a 54		545,096	545,096		272,166	272,166		237,389	237,389
	De 55 a 59	624,787	473,265	1,098,052	311,956	236,301	548,257	272,095	206,107	478,202
	De 60 a 64	417,436		417,436	208,426		208,426	181,793		181,793
	Total	1,042,223	1,018,361	2,060,584	520,382	508,468	1,028,850	453,888	443,496	897,384

Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos del autor.

que cumplieron requisito de edad en el último año,

- vi) Con la expectativa de no alcanzar a cumplir requisito de tiempo cotizado quedan 1.16 millones de afiliados a Colpensiones, del segmento de edad seleccionado, más 36.817 cotizantes del último mes que cumplieron la edad y no les fue otorgada pensión, todos ellos accederían a devolución.

No hay información sobre los regímenes excluidos, sin embargo, tanto FFMM, Policía y FOMAG tienen en común que las personas trabajan en continuidad y escalafón, salvo situaciones extraordinarias, lo que significa válida la presunción de que los afiliados cotizan regularmente y deberán cumplir los requisitos de edad y tiempo cotizado sin mayores dificultades, algo similar sucede con los funcionarios de carrera del resto del sector público, por tanto, no les aplica la misma problemática existente con los afiliados del sector privado en RAIS y Colpensiones.

Dejando a un lado los regímenes excluidos y funcionarios de planta y carrera de la administración pública, los problemas del mercado de trabajo quedan evidenciados en las dificultades afrontadas por los afiliados a RAIS y Colpensiones. Al menos, cuatro tipos de problemas son evidentes en estos dos regímenes:

- i) Por efecto de una agresiva política de mercadeo, ofreciendo rendimientos y cuenta personal, los operadores de RAIS lograron atraer los segmentos de juventud y madurez temprana, retirándole la base social al antiguo Seguro Social, hoy tienen la mayor proporción de afiliados, 72.1%, y son recaudadores del mayor ahorro forzoso, 66.5%, sin embargo, no logran cumplir sus promesas de rendimientos altos y pensión adecuada, mientras la mayor densidad de pensionados de los dos regímenes está en Colpensiones, el 87.3%, con reservas agotadas y requiriendo apoyo del Estado, por tanto, los ingresos están en RAIS y los egresos en Colpensiones, es decir, el mayor ahorro privado es consecuencia del desahorro público.
- ii) Ninguno de los dos regímenes ha logrado garantizar la fidelidad al sistema, lo que no depende del operador sino de la inestabilidad y precariedad del mercado de trabajo. El mejor reflejo de ese problema se expresa en los cotizantes efectivos del último mes que para RAIS es el 36.8% y en Colpensiones el 38.3% de sus respectivos afiliados, para un agregado de 9.1 millones de puestos de trabajo

de los que se desprende la cotización, lo que significa que hay esos 9.1 millones de empleos en los que se rota frecuentemente, sin lograr sostener curvas de aprendizaje ni financiar los aportes para la vejez.

- iii) Como consecuencia de la baja frecuencia de cotizaciones, en RAIS solamente accede a una pensión el 16.8% de los afiliados que pertenecen a la cohorte que cumplió requisito de edad en el último año, mientras en Colpensiones lo hace el 24.7%, de tal manera que el 83.2% en RAIS y el 75.3% de los afiliados a Colpensiones no logran acceder a una pensión, en compensación les ofrecen la devolución de sus aportes. Que los Fondos ofrezcan devolución de aportes y no garanticen acceso a pensión es aceptar el fracaso del objetivo para el que fueron creados. Para eludir esta situación, entonces declaran exitosa la devolución del acumulado de cotizaciones más rendimientos y critican a Colpensiones por solo ajustar por inflación. La cotización que devuelven es la aplicada a la cuenta, 11.5% y no la aportada por el cotizante, del 16%. Con la devolución no hay pensión, aunque en Colpensiones lo puedan llevar a BEPS.

iv) No solamente hay bajo número de pensionados, el mayor reclamo entre quienes logran acceder es la baja tasa de reemplazo obtenida, que en Colpensiones se aproxima al 65% del ingreso promedio cotizado en los 10 últimos años y en RAIS no supera el 30%. Se exceptúa la población que solo podrá acceder a la pensión mínima, la de un smmlv, pues en su mayoría puede tener tasa de reemplazo superior al 80%, siempre y cuando está garantizada por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima FGPM, hoy cubierto por un seguro y, cuando se agote, será absorbido por el Estado. El 81% de los pensionados de Colpensiones reciben una mesada

inferior a 2 smmlv mientras en RAIS la pensión de 1smmlv es la normal, en vejez, invalidez y sobrevivencia. Pocos pensionados, con tasa de reemplazo baja y la mayoría con salario mínimo cubierto por el FGPM.

### Asimetría de requisitos

El sistema pensional colombiano no está diseñado para ser un sistema general y único, por el contrario, está lleno de asimetrías de información y requisitos para acceder a una pensión y de derechos adquiridos a los que han accedido. En materia de información, tres asimetrías son evidentes: i) la falta de transparencia y claridad de la publicidad destinada a captar afiliados, con respuesta opaca acerca de su posible monto de

pensión, ii) el trato parcial de información en la Superintendencia Financiera, donde no hay nada relacionado con los regímenes excluidos, y iii) la opacidad relacionada con las pensiones o sueldos de retiro en instituciones de origen público. Respecto a las asimetrías de requisitos, hay cuatro a resaltar: i) el tiempo cotizado en RAIS y Colpensiones, ii) las diferencias de tiempo cotizado, edad y tasa de reemplazo entre el llamado régimen general y el excluido, iii) los subsidios a las pensiones, y iv) el conflicto de interés de quienes deciden legalidad de las pensiones. Veamos las asimetrías de requisitos.

La primera asimetría inexplicable, es la del requisito para completar el tiempo cotizado, de 1.150 semanas en RAIS, 23 años, y 1.300 en Colpensiones y algunos regímenes excluidos, 26 años. El menor tiempo en RAIS es una figura comercial para vender la Garantía de Pensión Mínima, dado que esa es realmente la asignación que se va a otorgar y no corresponde al acumulado que pueda obtener una persona que cotice sobre ese mismo mínimo, a pesar de los excedentes ofrecidos. Esa asimetría se convierte en una ventaja para RAIS en el segmento de personas que dependen del FGPM y de todas aquellas cuya mayor tasa de reemplazo sea ese mismo salario mínimo. Para las personas que esperan obtener una mesada de pensión superior, la mejor alternativa es Colpensiones.



La segunda asimetría se encuentra en la edad de retiro, la que fue nivelada en la Ley 100 para todos los que quedaron incluidos en ella, sin tocar los beneficios especiales de quienes fueron excluidos. Para RAIS y Colpensiones, después de transición, quedaron 57 años mujeres y 62 hombres, igual sucede con los funcionarios públicos que no son cubiertos por regímenes especiales. En la misma transición se consolidó el proceso de marchitamiento de los regímenes especiales, en su mayoría funcionarios públicos de las tres ramas de los gobiernos nacional y territoriales y sus respectivas entidades descentralizadas, de tal manera que ya ninguno goza de esa condición especial de edad, inferior a la general. Los regímenes excluidos, en cambio, siguen teniendo ventajas generadas en su estructura de jerarquías y escalafón, en el caso del Magisterio, desde el 2007 dejó de ser excluido y paso al régimen general, mientras en FFMM y Policía, el paso a retiro se produce por decisión administrativa y su asignación de sueldo de retiro está en función del grado alcanzado, sin importar la edad, de tal manera que la mayoría queda retirada antes de la edad oficial y su tasa de reemplazo llega hasta el 100%.

La tercera asimetría se relaciona con la inequidad en los subsidios pagados por el Estado. El subsidio en pensiones se origina en la diferencia entre lo que la persona pensionada recibe como mesada y lo que efectiva-

mente cotizó sobre sus ingresos, bajo esa definición no hay pensión sin subsidio en ninguno de los regímenes existentes en Colombia. En RAIS hay dos tipos de subsidios: i) la Garantía de Pensión Mínima, cuando el receptor no acumula la cifra estimada, pagado inicialmente con un seguro y luego por el Estado, y ii) el subsidio implícito en la redención de títulos TES A, sin conocer cuánto de ello vaya a recibir el destinatario. En Colpensiones, todas las pensiones tienen un subsidio y los más altos corresponden a los dos extremos de la distribución, la pensión mínima, 1 smmlv, y la máxima, 25 smmlv, entre mayor sea la mesada mayor es el subsidio. Los regímenes especiales, ya no tienen cotizantes activos, pero todos sus pensionados, con mesadas superiores a las de Colpensiones, reciben un subsidio ascendente con el valor de la mesada. En los excluidos el monto del subsidio es superior dada la temprana edad en que se accede al sueldo de retiro o pensión y la mayor tasa de reemplazo. Exceptuando el salario mínimo, el mayor subsidio en pensiones altas es regresivo para la distribución del ingreso.

La cuarta asimetría se relaciona con la toma de decisiones y el conflicto de interés entre los tomadores de decisión. Este tema involucra a dos ramas del poder público, el legislativo y el judicial. En el legislativo, Congreso de la República, se debaten y aprueban las leyes sobre

seguridad social y, cuando lo hacen, no hay transparencia acerca del conflicto de interés en los casos en que terminan legislando en causa propia, de ahí que el Fondo de Previsión del Congreso Fonprecon quede inscrito dentro de los regímenes especiales y salvaguarda de derechos adquiridos auto otorgados, por y para congresistas de larga duración. En el judicial la situación es más compleja, dado que, ante la lentitud e inoperancia de muchas decisiones administrativas, su solución se traslada a lo jurisdiccional, donde tampoco se estipula el conflicto de interés, sobre todo cuando se trata de pleitos relacionados con funcionarios de la rama o del resto del sector público, en particular con el segmento conocido como el "carrusel de las pensiones", ligado a las altas cortes.

### Dependencia del ahorro público

Finalmente, el mayor problema del disperso sistema pensional se relaciona con el financiamiento de las pensiones otorgadas. En RAIS, por ser un régimen joven y en fase de acumulación, tiene pocos pensionados cuyo pago no es problema para el sistema. La ecuación básica del sistema es: fondo acumulado F es igual a saldo anterior S más cotizaciones recaudadas y aplicadas a la cuenta C, ahorro forzoso de 16% del que se aplica 11.5%, más rendimientos R menos prestaciones por pensiones P, menos traslados a Colpensiones T y

menos costos de administración y seguros A, 4.5%. Los costos de administración, sin embargo, quedan por fuera de la ecuación, dado que los Fondos los descuentan por anticipado y no tienen ninguna relación con la operación o resultados del sistema. El recaudo mensual por cotizaciones es superior a los beneficios pensionales pagados, por tanto, el acumulado crece y se aumenta con los rendimientos. Las pensiones de salario mínimo cubiertas por el FGPM se financian con un aporte solidario, también descontado por anticipado e incluido en A. No hay pensiones elevadas, dado que la tasa real de reemplazo no lo permite y las personas de mayor ingreso terminan desliziándose hacia Colpensiones, algunos con información privilegiada. La ecuación es:

**RAIS:**

$$F = S + C + R - P - T - A,$$

donde  $C > P + T$  y  $A = 0$

En Colpensiones, la ecuación es la misma y el resultado distinto, por ser un régimen maduro, con reservas agotadas y el 87.3% de pensionados, de los dos regímenes que reportan a la Superintendencia Financiera. Acá, el saldo anterior es cero y las prestaciones pagadas superan el recaudo mensual de cotizaciones efectivas, mientras los costos de administración se estiman en el 1.5% del recaudo, no hay seguros ni aportes a fondos adicionales. Lo extraordinario y diferente es el neto de los traslados entre regímenes T,

que en este caso es positivo y proviene de RAIS. Las pensiones mayores a 10 smmlv incluye a 20.851 personas o el 1.45% de los pensionados en este régimen, ellos tienen un subsidio mayor. El financiamiento de las pensiones otorgadas resulta de las cotizaciones efectivas más los traslados desde RAIS; la diferencia la hacen los aportes del gobierno central, desde el PGN, así:

**Colpensiones:**

$$F = S + C + R + T - P - A,$$

donde  $S = 0$  y  $C + T < P$

**La diferencia:**

$$PGN = P - (C + T)$$

En los regímenes especiales ya no hay cotizantes, solo pensionados y en proceso de mantenimiento del régimen, hasta el fallecimiento del último pensionado o de su sobreviviente. La ecuación es más sencilla, no hay cotizaciones ni traslados de otros regímenes ni costos de administración, estos son asumidos por el Ministerio de Hacienda. El problema de estos regímenes es que nunca tuvieron un fondo acumulado y, como el aporte empresarial venía del mismo Estado, nunca se provisionó en ninguna de las más de 1.000 cajas y fondos públicos que llegaron a existir, por tanto, el Estado asumió su responsabilidad y ahora lo está pagando. No puede confundirse con Colpensiones, que puede hacer las veces de caja pagadora y nada más. Los intentos de acumular recursos son posteriores a la Ley 100/93 y se reúnen en

FOPEP y FONPET. Los aportes para cubrir las prestaciones pensionales provienen todas del gobierno, en el PGN y los fondos FOPEP nacional y FONPET territorial. El límite de 25 smmlv es motivo de polémica, dado que allí se encuentran los subsidios más inequitativos.

**Especiales:**

$$F = S - P,$$

donde  $S = FOPEP + FONPET$   
y  $S < P$

**La diferencia:**

$$PGN = P - \text{aporte (FOPEP + FONPET)}$$

En los regímenes excluidos, operados en CREMIR para FFMM, CASUR para Policía y FOMAG para Magisterio, la ecuación es simple, hay un acumulado en los fondos que es insuficiente para cubrir las prestaciones por pensiones o sueldos de retiro otorgados, se reciben cotizaciones periódicas de personal activo, incluido el aporte empresarial desde el Estado, y los costos de administración se asumen internamente en cada fondo. La diferencia entre cotizaciones y prestaciones por cubrir, vienen del gobierno nacional en partidas del PGN. Aquí se encuentra el otro segmento de subsidios inequitativos pagados por el Estado, con límite en 25 smmlv.

**Exceptuados:**  $F = S + C - P - A$ , donde  $C < P$

**La diferencia:**  $PGN = P - (C + \text{aporte CREMIR, CASUR, FOMAG})$

La dependencia del gasto público se expresa en el pago no financiado por el acumulado de los distintos fondos correspondientes a los regímenes existentes, así: i) en los excluidos, lo no financiado por CREMIR, CASUR y FOMAG, ii) en los especiales, lo no financiado por FOPEP y FONPET, iii) en Colpensiones, lo no financiado por cotizaciones y traslados desde RAIS, y iv) en RAIS lo que le corresponda pagar no cubierto por el FGPM. El gasto público en pensiones no se limita a completar el pago de las mesas pensionales, también paga el aporte empresarial o patronal en los regímenes excluidos y por los funcionarios públicos afiliados a RAIS y Colpensiones. Todo lo anterior es pago directo y visible en relación con el financiamiento pensional, no obstante, no finaliza allí la relación, indirectamente el Estado colombiano contribuye al financiamiento del sistema pensional a partir del pago de rendimientos generados por la deuda pública, títulos TES A y B, en tenencia de los diferentes Fondos, casi todo en RAIS.

La dependencia del gasto público se transforma en dependencia del ahorro, o desahorro, público. El ahorro forzoso es una decisión institucional destinada a captar los recursos de los colombianos para acumularlos con destino a financiar las pensiones de vejez, esa decisión va acompañada de otras dos, las relacionadas con el administrador de esos recursos y

(...) «Los Fondos de Capitalización de RAIS son, de lejos, los principales tenedores de títulos de deuda pública del gobierno colombiano y en eso consiste su aporte al desarrollo nacional del mercado de capitales, de esa tenencia de TES B deriva un importante monto de rendimientos ganados sin esfuerzo». (...)

con el uso de los mismos. Antes de Ley 100/93, la decisión del ahorro forzoso ya existía, era la captación por cotizaciones al sistema administrado por el ISS, todo público y afiliando al sector privado, y por las cajas y fondos públicos, que nunca acumularon el aporte patronal; el acumulado del ISS se destinó a financiar programas de vivienda, en el Banco Central Hipotecario BCH, y otros proyectos promovidos desde el Instituto de Fomento Industrial IFI. La baja tasa de cotización, la madurez del ISS, los desembolsos por prestaciones pensionales al millón de pensionados allí y las malas decisiones de inversión, que condujeron a la quiebra del BCH, desfinanciaron al fondo y acabaron las reservas, esa fue la herencia recibida por Colpensiones, pensionados sin reservas y con responsabilidad del Estado.

El ahorro forzoso se mantuvo en la Ley 100/93 con aumento en la tasa de cotización y cambio en el destino y el administrador. Con el argumento de que el ISS se encontraba en fase descendente de recursos y las inversiones no eran rentables, la Ley creó los Fondos de Capitalización y les entregó la administración del ahorro forzoso, con destino a fortalecer el mercado de capitales a partir de un portafolio de uso de esos recursos. La agresiva política comercial, con campaña de descredito al ISS, hizo el resto, atraer la juventud y propiciar la desbandada del ISS, con eso se fue la base social, los Fondos crecieron y se volvieron receptores de ese ahorro, para nada voluntario. El portafolio de destino incluyó siete alternativas de uso: i) deuda pública, hasta el 50%, ii) renta fija en instituciones vigiladas, hasta el 30%, iii) renta fija en no vigiladas, hasta 30%, iv) renta variable, hasta 30%, v) títulos de agentes externos, hasta 20%, vi) renta variable en moneda extranjera, hasta 20%, y vii) títulos de FOGAFIN y FOGACOO, hasta 10%. El portafolio muestra los límites máximos de cada alternativa, la única que ha llegado a ese máximo es la deuda pública.

Los Fondos de Capitalización de RAIS son, de lejos, los principales tenedores de títulos de deuda pública del gobierno colombiano y en eso consiste su aporte al desarrollo nacional del mercado de capitales, de esa tenencia de TES B deriva un importante

monto de rendimientos ganados sin esfuerzo. Con la decisión de la Ley 100/93, el Estado colombiano optó por renunciar a la administración del ahorro forzoso, cederla a los Fondos y entregarle, simultáneamente, la tenencia de una fracción importante de la deuda pública, con ello, además del pago directo por pensiones, hace entrega de rendimientos por deuda pública que contribuyen a incrementar el acumulado de los fondos, similar situación sucede con los TES A, destinados a cubrir cotización y rendimientos a tasa de deuda pública, de quienes se trasladaron del ISS a Fondos. A finales de 2020, la colocación del acumulado de los fondos se distribuyó así: i) deuda pública, 37%, ii) Fogafin y Fogacoop, 3%, iii) renta fija interna, 2%, iv) renta variable interna, 16%, v) renta fija externa, 5%, vi) renta variable externa, 34%, y vii) otras operaciones, 3%. Después de llegar a ser el 50% de

la colocación, la deuda pública comenzó a ser sustituida por renta variable externa, con mejores rendimientos.

A cuánto asciende el gasto público, directo e indirecto, ¿relacionado con pensiones? (cuadro 7). En gasto directo va: i) el cumplimiento de compromisos con el sector público, en regímenes especiales y exceptuados, para los cuales, en 2020, destinó \$28.3 billones o el 2.7% del PIB y cubre a 784.774 pensionados, a un promedio anual de \$36.1 millones por persona, distribuidos así, \$12.3 billones para pagar pensionados especiales de FOPEP y FONPET, \$8 billones para los excluidos de FFMM y Policía, y otros \$8 para los también excluidos de FOMAG, y II) el aporte del PGN para Colpensiones, de \$12.7 billones o 1.2% del PIB, destinado a cubrir el faltante anual, en cumplimiento del compromiso dejado por

la pérdida y agotamiento de reservas del antiguo ISS, que llega a 1.439.881 pensionados, a un promedio anual de \$8.8 millones por persona. Ese gasto directo asciende a \$40.97 billones, aprobados en el PGN de 2020. No se tiene el dato del aporte patronal en las cotizaciones de funcionarios públicos activos.

El gasto indirecto se relaciona con partidas giradas al sistema sin que se identifique el beneficiario directo, hay dos situaciones: i) la redención de los bonos Tipo A, que fueron creados para acompañar el traslado hacia RAIS, provenientes del ISS o de caja pública, los reportes de MinHacienda no personalizan y las respuestas de las administradoras de fondos no ilustran su destino, por tal razón se le considera gasto indirecto, que sale del Ministerio de Hacienda y llega a RAIS, por ese concepto se giraron \$3 billones o el 0.3%

Cuadro 7. Colombia, pensionados, costo fiscal y PIB, 2020 (\$miles de millones)

Administrador Fondo	Pensionados	%	Costo fiscal	%	% PIB
RPM Colpensiones	1,439,881	59.13	12,655	24.87	1.19
FOPEP Y FONPET*	322,471	13.24	12,343	24.26	1.16
CREMIL y CASUR*	242,376	9.95	7,987	15.70	0.75
FOMAG	219,927	9.03	7,981	15.68	0.75
RAIS*	210,331	8.64	3,017	5.93	0.28
Rendimiento por TES			6,904	13.57	0.65
<b>Total</b>	<b>2,434,986</b>	<b>100.00</b>	<b>50,887</b>	<b>100.00</b>	<b>4.79</b>

Fuente: Superintendencia Financiera, Ministerio de Hacienda PGN, B de la R deuda, cálculos propios.  
\*redención bonos Tipo A

del PIB, y ii) la tenencia de títulos de deuda pública TES B, en pesos, UVR o dólares, es el aporte de los fondos al desarrollo del mercado de capitales, en este caso, al uso de este instrumento como parte del portafolio aprobado, el 37% del acumulado de los fondos, y su retribución, bajo la forma de intereses sobre la deuda, mejor reflejado en el cuadro 14 del informe del Banco de la República<sup>21</sup> sobre deuda, pago de rendimientos de TES B, de los cuales los fondos poseen el 32.4%, el pago total de rendimientos en 2020 fue de \$21.3 billones, de los cuales los fondos debieron recibir la proporción del 32.4% poseído, para \$6.9 billones o 0.65% del PIB. El gasto indirecto fue de \$9.9 billones o el 0.93% del PIB.

Entre gasto directo e indirecto, faltando el dato del aporte patronal en cotizaciones, el gobierno colombiano destinó \$50.9 billones o 4.8% del PIB, al financiamiento del sistema pensional, en 2020. No administra el ahorro forzoso y creó dobles flujos de recursos en dos instancias: i) usar parte de ese ahorro forzoso como medio de colocación de deuda pública en TES B, entregando un rendimiento seguro y sin mayor esfuerzo a los fondos, rendimiento que no se usa para pagar pensiones vigentes, y ii) le aporta recursos a Colpensiones para completar el

21. Banco de la República, Boletín sobre Deuda Pública No 80, septiembre 2021, cuadro 14.

pago de los pensionados vigentes, dado que la mayor proporción de cotizantes se encuentra en los otros fondos. Sí el ahorro forzoso, generado en cotizaciones para pensiones, se destinará a pagar pensiones vigentes, esos dos flujos serían innecesarios y el PGN tendría un importante alivio y se podría destinar a otro gasto social, ni intereses sobre deuda ni aportes para Colpensiones. ¿Será posible?

Los compromisos del gobierno con los regímenes especiales y excluidos son de su propia competencia y el acumulado de sus fondos es insuficiente, por tanto, no se puede inculpar a Colpensiones de ello y los aportes del PGN serán obligatorios mientras esos regímenes existan o se modifiquen. Otra es la situación en los regímenes ligados a los trabajadores particulares y a los funcionarios públicos que no forman parte de un régimen especial, todos ellos afiliados a RAIS o Colpensiones, que es de donde proviene el recaudo efectivo del ahorro forzoso. El balance a hacer se relaciona con el recaudo de cotizaciones y el pago de prestaciones pensionales relacionadas con los dos regímenes, la capacidad del gobierno por organizar las finanzas públicas se relaciona con ese balance y la distribución de esos recursos, que, en últimas se refiere a saber sí el recaudo efectivo, en período anual vigente y no el recurso acumulado, cubre los pagos por pensiones otorgadas en ambos regímenes.

Con eso tendríamos tres situaciones posibles: i) que lo cotizado supere el pago de pensiones ( $C > P$ ), en cuyo caso no debería existir dependencia del gasto público, el sistema es auto sostenible y no hay desahorro, ii) que lo cotizado efectivamente sea similar al pago de pensiones ( $C = P$ ), en cuyo caso hay equilibrio de corto plazo y tampoco hay necesidad de desahorro público, y iii) que lo cotizado efectivamente sea inferior al pago de las prestaciones pensionales otorgadas en ambos regímenes ( $C < P$ ), en cuyo caso hay déficit de corto plazo, que puede ser cubierto de dos posibles formas, (a) por el acumulado de los fondos, des acumulando y organizando la fase descendente, ó, (b) por transferencias del gasto público, generando desahorro en el Estado, con partidas del PGN, tal y como hoy sucede con Colpensiones. A pesar del crecimiento de ingresos de Colpensiones, la situación colombiana se asemeja al tercer escenario, donde  $C < P$  y se requiere aporte del PGN, veamos.

El recaudo efectivo de los dos regímenes, entre 2010 y 2020, se encuentra en el cuadro 8, y muestra las siguientes características: i) con la desbandada de afiliados al ISS, la herencia recibida por Colpensiones fue baja, y en 2010 solamente se recaudaron \$4 billones, el 21.7%, mientras RAIS lo hacía en \$14.6 billones, el 78.3%, para un total de \$18.6 billones, ii) con la recuperación de la confianza en Colpensiones,

Cuadro 8. Colombia, Recaudo cotizaciones ahorro forzoso. (\$millones y %)

	Colpensiones	RAIS	Recaudo total	Colpensiones	RAIS	Recaudo total
2010	4,037,571	14,575,308	18,612,879	21.69	78.31	100
2011	4,557,862	13,266,251	17,824,113	25.57	74.43	100
2012	4,640,218	12,446,519	17,086,737	27.16	72.84	100
2013	4,533,128	13,651,789	18,184,917	24.93	75.07	100
2014	5,452,093	15,615,941	21,068,035	25.88	74.12	100
2015	6,337,319	16,650,430	22,987,750	27.57	72.43	100
2016	7,263,076	18,131,828	25,394,905	28.60	71.40	100
2017	7,963,906	19,006,031	26,969,937	29.53	70.47	100
2018	9,443,370	21,010,612	30,453,982	31.01	68.99	100
2019	10,623,367	23,629,519	34,252,886	31.01	68.99	100
2020	10,389,056	20,584,069	30,973,125	33.54	66.46	100

Fuente: Superintendencia Financiera, reportes RAIS y Colpensiones, cálculos propios.

aumentaron cotizantes activos y recaudo, hasta llegar a \$10.3 billones en 2019, el mejor año, con el 31% y mejora de 10 puntos en participación respecto a RAIS, iii) el recaudo de RAIS aumentó en \$9 billones, situándose en 2019 en \$23.6 billones con el 69% de participación, iv) en el mejor año, 2019, el recaudo consolidado fue de \$34.25 billones, que disminuyó a \$30.97 billones en 2020, por efecto pandemia, con nueva distribución, del 33.5% Colpensiones y 66.5% RAIS. Superada la emergencia, se espera recuperar el recaudo en 2021 y años sucesivos.

La nómina de pensionados de Colpensiones en 2020 ascendió a \$31.4 billones, la que fue financiada de tres fuentes: i) el

recaudo de cotizaciones, que bajó a \$10.4 billones, ii) los traslados netos de cotizantes y recursos desde RAIS, que contribuyó con \$6.6 billones, por debajo de lo sucedido en 2019, que fue de \$9.1 billones, y iii) el aporte del PGN, de \$14.5 billones, superior a lo presupuestado y transferido en 2019, que fue de \$11.5 billones. La pandemia afectó notoriamente el financiamiento de esa nómina y presionó a demandar mayores recursos del Estado. En el mismo año, la nómina de RAIS, presentada bajo el concepto de "mesadas"<sup>22</sup> en los reportes de la Superintendencia Financiera

22. Se refiere nuevamente a pagos por modalidad de «retiro programado», no incluye renta vitalicia. Al contrario de Colpensiones, Asofondos desconoce el valor de su nómina de pensionados.

fue de \$1.3 billones, con reducción respecto al 2019, que fue de \$1.9 billones, la pandemia también afectó los fondos, en ingreso y gasto. La nómina sumada de los dos regímenes, para el 2020, fue de \$32.7 billones. Para el año de la pandemia, el consolidado de los dos regímenes los coloca en el escenario tres, donde  $C < P$ , con un déficit de \$1.7 billones, reflejado en la mayor demanda de recursos de Colpensiones al PGN. En 2019 estuvieron en escenario uno,  $C > P$ , y presumiblemente regresan a ese escenario en 2021.

La dependencia del gasto público seguirá siendo importante mientras existan los rezagos de los regímenes especiales y no se modifiquen los excluidos, particularmente los de sueldos de

retiro de FFMM y Policía. El margen de maniobra del gobierno se encuentra en la necesidad de giros a Colpensiones y los rendimientos por deuda pública relacionada con el uso del ahorro forzoso. La dependencia por regímenes especiales y excluidos es de \$28.3 billones. Los giros a Colpensiones, estimados en el PGN en \$12.6 billones, se incrementaron por efecto pandemia a \$14.5 billones, podrían reducirse sí el flujo de cotizaciones recaudadas en ambos regímenes se usarán para cubrir los compromisos de pago de prestaciones pensionales y el escenario fuera  $C = P$  ó  $C > P$ , a los que presumiblemente se regresa después de pandemia, lo que requiere reforma sustancial. Los giros por rendimientos de la deuda pública, hoy \$6.9 billones, relacionada con el uso del ahorro forzoso, también puede ser objeto de revisión, propiciando que el ahorro forzoso, en el acumulado de los fondos, no se use en la compra de títulos de deuda pública y se destine, efectivamente, a desarrollar el mercado de capitales en renta variable e infraestructura.

### Aspectos a reformar

El sistema pensional colombiano no es un sistema único ni equitativo, deja por fuera el 60% de la PEA actual y más del 65% de los adultos mayores no acceden a una prestación pensional ni al subsidio de Colombia Mayor, por tanto, está lejos de ser universal. Para convertirlo en un sistema úni-

co y equitativo se requiere hacer varias transformaciones, la propuesta de sistema de pilares, realizada desde varios organismos internacionales y con diversas interpretaciones es la más aconsejable a seguir, adicionada con límites a las pensiones pagadas por el Estado, examinar otras fuentes de financiamiento y reducir el desahorro público. Esas transformaciones requieren un acuerdo nacional y un compromiso por la vejez, son reformas en, al menos, seis aspectos: i) la construcción de un sistema de reglas únicas, ii) la organización y administración del ahorro forzoso, iii) la implementación de un sistema de pilares, iv) la ampliación de la base social del programa Colombia Mayor, en monto y cobertura, v) la búsqueda de fuentes de financiamiento, y vi) los límites del sistema.

El primer ajuste central es el de unificar todos los regímenes en uno solo con reglas comunes y exclusiones. Eso significa establecer parámetros similares y fórmulas de ajuste en el tiempo, edad de retiro, tiempo cotizado, base de liquidación y tasa de reemplazo. Como punto de partida, lo que hoy existe, 57 años mujeres y 62 hombres, 1.300 semanas, base promedio 10 últimos años de ingresos cotizados e intervalo de 65% a 75% de reemplazo, en función del mayor tiempo cotizado. Los ajustes deben preverse, con base en los avances de la esperanza de vida y la sostenibilidad del sistema, con períodos de transición para

edad y tiempo cotizado. También significa que no vuelven a existir regímenes especiales ni excluidos, por tanto, que estos últimos se modifican llevándolos al régimen general y, en los casos de escalafón, asimilarlos a los de cualquier persona que cambia de empleo, hasta cumplir requisitos de edad y tiempo cotizado, desaparecen las figuras de sueldo de retiro, pensión temprana y doble pensión.

El segundo ajuste se da en la administración del ahorro forzoso y su destino. Se mantiene la versión de ahorro forzoso que hoy existe, que significa que las cotizaciones para financiar programas de vejez son intocables hasta que las personas cumplan requisito de edad, esos recursos son personales e intransferibles y solamente pueden ser usados para el otorgamiento de pensión o asignación de BEPS, no de devolución de saldos. El destino de esos recursos es específico, de los cotizantes en la perspectiva de obtener una pensión de vejez, sin embargo, como es un recurso de largo plazo, su uso temporal es para reducir el desahorro público, pagar pensiones vigentes y contribuir al desarrollo del mercado de capitales de renta variable e infraestructura, en el siguiente orden: i) las cotizaciones recaudadas mensualmente se destinan a pagar las prestaciones pensionales vigentes, ii) el exceso, cuando  $C > P$ , incrementará el acumulado de los fondos y se destinará a invertir en el mercado de capitales de renta variable e infraestructura,

no en deuda pública, y será administrado por un fondo de capitalización, iii) el defecto, cuando  $C < P$ , será cubierto por el gobierno y presupuestado en el PGN y no tocara el acumulado de los fondos, y iv) el acumulado dedicado a tenencia de títulos de deuda pública se desmontará gradualmente y los recursos liberados irán al fondo de capitalización para invertir en el mercado de capitales de renta variable e infraestructura.

El régimen contributivo de pensiones se organizará en tres pilares complementarios, en función de los ingresos de los cotizantes, así: i) un primer pilar básico, universal y obligatorio, bajo los preceptos del Régimen de Prima Media RPM, donde cotizarán todos los afiliados al sistema sobre sus ingresos, hasta 4 smmlv, ii) un segundo pilar, de capitalización obligatoria, donde cotizarán los afiliados sobre los ingresos superiores a 4 smmlv, y iii) un tercer pilar, voluntario y de capitalización, donde cotizarán los afiliados que deseen incrementar el capital para su pensión de vejez. De esta manera, todos los afiliados aplicaran para obtener: (a) una pensión de base en RPM, con tasa de reemplazo entre 65% y 75% sobre ingresos cotizados, (b) si tiene ingresos superiores a 4 smmlv y cotizó por ellos, obtendrá un complemento del fondo de capitalización, equivalente a lo cotizado más los rendimientos obtenidos, y (c) si cotizó al fondo voluntario, obtendrá un retorno complementario.

El régimen subsidiado de pensiones tendrá dos alternativas, de subsidio total o parcial, así: i) subsidio total, para todos los adultos mayores que no hayan accedido al sistema pensional ni realizado aportes al mismo, es el equivalente a Colombia Mayor, ampliado en cobertura y monto de la mesada, es una pensión de base que supere la línea de pobreza nacional para todos los adultos mayores de 65 años que no tengan ingresos del sistema pensional, y ii) subsidio parcial o BEPS, que incluye a todos aquellos cotizantes que no lograron cumplir el requisito de tiempo cotizado y poseen un acumulado de ahorro forzoso insuficiente para acceder a una pensión plena, podrán, en cambio, acceder a un beneficio permanente no inferior a medio salario mínimo y proporcional al acumulado alcanzado y el tiempo cotizado, por tanto, no habrá más devolución de saldos. En periodo de transición, para todos aquellos afiliados que cumplan la edad de retiro y les falte cinco años o menos de tiempo cotizado, podrán acceder a la pensión mínima y cotizar de allí el tiempo que les haga falta para cumplir el segundo requisito.

El quinto ajuste se relaciona con las fuentes de financiamiento del ahorro forzoso y de las prestaciones pensionales. En la perspectiva de reducir los costos de la contratación laboral, en línea con lo ya aprobado en la Ley 1607/12, se infiere terminar de eliminar parafiscales y

seguridad social de los impuestos a la nómina y trasladarlos a impuestos generales, renta corporativa, que en el caso de las cotizaciones para fondos pensionales del sector privado, afiliados a RAIS y Colpensiones, significa financiar el 75% de la cotización, 12 de 16 puntos, y un acumulado de \$23.3 billones anual, equivalente a más de dos reformas tributarias. Hacerlo también significa trasladar una porción representativa del ahorro forzoso privado a desahorro público, lo que alivia las cargas empresariales y profundiza las del presupuesto nacional, donde ese aporte empresarial lo paga el Estado en los regímenes excluidos y para los funcionarios públicos afiliados a RAIS y Colpensiones. En ese caso, sería mejor pensar en un alivio parcial y retornar a la idea de la financiación tripartita, como en salud, al fin y al cabo, se trata del recurso humano que permite excedentes del sector privado. El financiamiento de las prestaciones pensionales ya está establecido, al menos  $C = P$ , y no puede significar más desahorro público. La inconsistencia actual del sistema se refleja en el hecho de que el mayor ahorro privado es consecuencia del desahorro público, en aportes a Colpensiones y rendimientos de la deuda pública en tenencia de RAIS.

Los límites del sistema se relaciona con las líneas de inflexibilidad del mismo, ellas son: i) la pensión mínima del régimen contributivo sigue siendo de un

salario mínimo mensual, financiada inicialmente con el acumulado del Fondo de Garantía de Pensión Mínima FPGM y, posteriormente, una vez agotado el acumulado, lo asume el presupuesto nacional, ii) la pensión máxima pagada por el Estado y que tiene altos subsidios inequitativos debe acotarse, de 25 smmlv a un intervalo entre 4 smmlv, que es la máxima cotización admitida en el pilar solidario de RPM, y 10 smmlv, que permite involucrar a los hoy regímenes excluidos, iii) las pensiones se incluyen en el régimen tributario general del impuesto de renta personal y su exención se reduce hasta el límite de 10 smmlv, por encima serán objeto de gravamen progresivo, iv) sí bien se conservan los derechos adquiridos, bajo jurisprudencia actual, se revisan las condiciones de asignación de la pensión de sustitución, dando prioridad a cónyuges en relaciones de larga duración.

### **Seguro o subsidio de desempleo.**

En Colombia, no hay un seguro de desempleo, no obstante, hay dos instrumentos diseñados para cubrir las necesidades de la contingencia generada por la pérdida de un empleo: i) las cesantías, y ii) el subsidio organizado en el Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante FOSFEC, administrado por las Cajas de Compensación Familiar CCF. El auxilio de cesantías, incluido

(...) «La inconsistencia actual del sistema se refleja en el hecho de que el mayor ahorro privado es consecuencia del desahorro público, en aportes a Colpensiones y rendimientos de la deuda pública en tenencia de RAIS». (...)

en la estructura de costos de la contratación, es otra alternativa de ahorro forzoso de corto a mediano plazo exigible a la finalización de un contrato de trabajo, la normativa vigente permite otros usos, en vivienda y educación, por lo tanto, su permanencia en las administradoras es variable y no cumple el propósito de cubrir la contingencia del desempleo. El mecanismo de Protección al Cesante, creado en la Ley 1636/13, estableció el FOSFEC, financiado por el 11.5% del aporte parafiscal que financia las CCF, del 4%, garantiza la permanencia temporal en salud, el aporte a pensiones y la cotización a las Cajas, con acceso a quien quede desempleado y haya cotizado un año a las CCF, al tiempo que recibe el apoyo del Servicio Público de Empleo, la pandemia mostró que es un instrumento insuficiente. Los instrumentos existentes no cumplen su objetivo, por tanto, se requiere rediseñarlos hacia un sistema de protección efectivo y estable, sin modificar la estructura de costos.

### **Subsidio familiar o renta básica**

Las contribuciones a las CCF es el último parafiscal al que se le puede buscar otra fuente de financiamiento y seguir cumpliendo el objetivo del subsidio familiar. Desde su autorización, Ley 60 de 1946, y su reglamentación, Decreto 118 de junio de 1957, se diseñó como un parafiscal ligado a la nómina de las empresas, del 4%, con el objetivo de implementar un sistema incluyente de subsidio familiar para los trabajadores de las empresas afiliadas con hijos menores de edad. Con el tiempo, a las CCF se le autorizaron nuevas funciones, entre ellas prestar servicios de salud, educación, vivienda, turismo, mercadeo, fomento al empleo y protección al cesante, esto último en el FOSFEC. El aporte parafiscal, vigente desde hace 64 años, se convirtió en la fuente de construcción de una red de infraestructura en supermercados, centros vacacionales, educativos, de salud y otros, consolidando una variedad de programas sociales, así como el acceso a otras fuentes de recursos derivados de la prestación de tales programas.

Cualquier evaluación de las CCF es positiva, el debate es la fuente de financiamiento, su relación con impuestos a la nómina y la cobertura del subsidio familiar. Desmontar el parafiscal de la estructura de costos de contratación laboral significa dar una fuente

alterna, al estilo de lo aprobado en la Ley 1607/12 con los aportes al Sena e ICBF, asumirlo con impuesto de renta corporativo. Cómo el destino de ese 4% es financiar el subsidio familiar y cubrir costos de administración del sistema, la fuente sustituta debe cubrir ambos aspectos, por tanto, se requiere señalar ambos montos. El objetivo de la fuente alterna de financiamiento no es desmontar las CCF, ellas deberán tener la garantía de acceso a los recursos con que se desarrollan los diferentes programas sociales autorizados en salud, educación, turismo y mercadeo social.

Otro debate es la cobertura y alcance del subsidio familiar, en la perspectiva de ampliarlo e incluirlo en la propuesta de renta básica. Actualmente el subsidio de las CCF llega a los trabajadores con contrato de trabajo asalariado, sector formal, y la proporción repartida equivale a 1% de la nómina, sin llegar a la población que más lo necesita, los cuenta propia con ingresos inferiores, para ellos se está pensando en la propuesta de renta básica. Cómo no tiene sentido tener dos sistemas de subsidio familiar, ambos pagados por el Estado, en caso de aprobarse la sustitución de la fuente de financiamiento, y con valores no homogéneos, se trata de construir un único sistema que incluya trabajadores asalariados, por cuenta propia, desempleados y población vulnerable, esa es la renta básica.

(...) «Actualmente el subsidio de las CCF llega a los trabajadores con contrato de trabajo asalariado, sector formal, y la proporción repartida equivale a 1% de la nómina». (...)

### **Género y economía del cuidado, reconocimiento y remuneración.**

¿Qué y cómo ser incluyente con las mujeres? Superando la economía patriarcal y haciendo posible un mundo de oportunidades reales para ellas. Este debe ser el propósito, cómo lograrlo?, al parecer, es una combinación de varias medidas de política pública, pero, sobretodo, de una nueva percepción del papel de las mujeres en la sociedad, entre ellas: i) reconocer la deuda histórica con la economía doméstica y del cuidado no remunerada y propiciar su inclusión en la propuesta integral de renta básica, ii) eliminar las barreras de acceso al mercado de trabajo mediante el desarrollo de instrumentos de jornada flexible, teletrabajo y trabajo en casa, sin requisitos de pruebas sanitarias, iii) ruptura de las barreras de techo de cristal que limitan el acceso de las mujeres a cargos de dirección y manejo, iv) eliminar la brecha en ingresos que afecta ostensiblemente a las mujeres, y v) estimular su permanencia en el sistema educativo y prepararse para mejores oportunidades.

### **Un nuevo modelo de inserción de jóvenes**

El ciclo de vida es inexorable y la solidaridad intergeneracional es la alternativa para construir un mejor modelo de inserción de la juventud en el mercado de trabajo. La combinación de experiencia y juventud sigue siendo la clave para fortalecer las curvas de aprendizaje y mejorar la productividad, el problema es cómo lograr la sincronía entre el ingreso de los jóvenes y el retiro de los adultos mayores, los primeros con conocimiento fresco y sin experiencia, mientras los segundos tienen conocimiento maduro por transmitir.

El acceso de la juventud es un reto en la cuarta revolución industrial, no se trata de madurar rápido y temprano sino de llegar en mejores condiciones de formación y en el espacio adecuado para ganar experiencia, para ello: i) se requiere dilatar su acceso y retenerlos en el proceso educativo y formativo con instrumentos de financiamiento y de exploración de vocaciones, ii) fortalecer la política de prácticas y pasantías remuneradas que consoliden el conocimiento teórico con la actividad productiva, y iii) eliminar las barreras remunerativas de "salarios de inserción" que discriminan contra la juventud y promover una mejor política de ingresos.

## ¿Educación y formación, un solo proceso?

¿Formarse para la vida o para el trabajo?, esa dicotomía no debería existir y las personas deberían prepararse para garantizar el libre desarrollo de su personalidad, donde vivir y trabajar no es exactamente lo mismo. Vivir para trabajar y trabajar para vivir ha sido la doble impronta de la humanidad a través de los

siglos, solamente algunos han podido desarrollar su talento en el arte, la música o la experimentación científica, la inmensa mayoría trabaja y sobrevive. Con los avances tecnológicos y la automatización, las características del trabajo han cambiado y el intelectual gana predominio sobre el material, eso significa que el tiempo de trabajo destinado a conseguir medios de vida se reduce y aumentan las posibili-

dades de ampliar el tiempo para desarrollar los talentos, con ello también cambian las prioridades de la educación. Para trabajar los empleadores piden competencias y habilidades, para vivir desarrollar los talentos, el sistema educativo debe propender por lo segundo. Se necesita trabajar, cierto, pero ... aún más importante, se requiere vivir, preparemos las futuras generaciones para vivir plenamente.



# 4 Evaluación de algunas alternativas de ajuste, las más relevantes

Tres vías de ajuste en la perspectiva de construir una economía nacional con trabajo decente: i) modificar la estructura de la demanda, ii) persistir en ajustes de la estructura de costos de contratación y el financiamiento de la seguridad social, y iii) eliminar barreras de acceso para mujeres, jóvenes y grupos poblacionales marginados, incluyendo mejor educación. Cada una de las vías de ajuste tiene su propio derrotero para hacerse realidad, todas requieren de acuerdos políticos y sociales para convertirlos en propósito nacional y no se queden en proyectos de Ley sin fuerza para implementarlos. Todas tienen, también, contradictores y opiniones diversas, por lo que es importante, realizar ejercicios pedagógicos de socialización, con el objeto de viabilizar su aprobación.

Extender la demanda agregada, ampliar la base agrícola,

recuperar encadenamientos industriales, desarrollar la metal-mecánica en sus varias alternativas y promover los servicios inteligentes con objeto de diversificar la economía, sustituir actividades rentistas y ampliar la oferta exportable, tiene varios pasos: i) trabajar en un programa de transición energético que armonice la bonanza de corto plazo con la sustitución efectiva en mediano y largo plazo de combustibles fósiles por nuevos energéticos, ii) propiciar el mercado de tierras y atraer a la agricultura 10 millones de hectáreas, de uso óptimo hoy subexplotadas, iii) rediseñar la nueva política industrial y su encadenamiento internacional, y iv) consolidar la paz del territorio y establecer la oferta turística correspondiente.

El tema que más se ha trabajado en el país, con decisiones parciales y poca evaluación de resultados, es el relacionado con la estructura de costos de

la contratación laboral, bajo la presunción de que reduciendo los costos mejora el empleo. en la actual estructura de costos, los factores que podrían reducirse se relacionan con parafiscales y seguridad social, no eliminándolos sino planteando alternativas de financiación. Otros factores de esa estructura de costos son inherentes a la relación laboral, con ingresos diferidos o en especie para el trabajador, diferidos la prima, el derecho al descanso y la provisión de cesantías, en especie la dotación, mientras el auxilio de transporte contribuye a resolver el desorden de la movilidad. Esos mismos factores tendrían que incluirse en los contratos de prestación de servicios.

Sustituir fuente de financiamiento en parafiscales, queda CCF, y seguridad social, queda la cotización patronal en pensiones, significa entregar solu-

ción integral en tres temas: i) definir el origen y la administración del ahorro forzoso de largo plazo, destinado a la protección de la vejez, el mismo que hoy es de origen privado con empleados y trabajadores particulares y origen público con empleados oficiales, incluyendo los de régimen exceptuado, ii) sí el objetivo es ampliar lo realizado en la Ley 1607/12, una reforma tributaria integral es indispensable, iii) modificar el actual subsidio familiar administrado por las CCF tiene relación con el debate y aprobación de la propuesta de renta básica, y iv) es hora de diseñar e implementar un subsidio de desempleo eficaz.

Los ajustes para eliminar barreras y fortalecer la capacidad del talento nacional se relacionan con políticas direccionadas a; i) incluir efectivamente a la mujer y reconocer el trabajo no

(...) «El tema que más se ha trabajado en el país, con decisiones parciales y poca evaluación de resultados, es el relacionado con la estructura de costos de la contratación laboral, bajo la presunción de que reduciendo los costos mejora el empleo». (...)

remunerado que hoy realizan, ii) mejorar oportunidades de acceso nivelando la cancha y sin discriminación en materia de ingresos, iii) una política de inserción de jóvenes que no se base en la discriminación de ingresos y propicie la relación entre el mundo educativo y el del trabajo, iv) crear las base del sistema educativo del futuro.

# 5 Los proyectos para una transición democrática hacia el trabajo decente

**A**ctualmente se encuentran algunos proyectos en elaboración y esperan ser discutidos en el próximo gobierno, entre ellos las propuestas oficiales de la Misión Levy de Empleo, los provenientes de gremios en asocio con Fedesarrollo, los de origen parlamentario y otros de la sociedad civil, todos a la espera de decantarse en alternativas. El paquete de reformas sobre el cual hay mas expectativa son el laboral, estructura de costos, pensiones y el tributario que los financie. Por ahora, es una expectativa.

# 6 Bibliografía

Alvarado, Francisco, Meléndez, Marcela y Pantoja, Marcela, "Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, junio, 2021.

Arango, Luis E., Flórez, Luz A. Y Guerrero, Laura D., "Efectos del salario mínimo en la informalidad de diferentes grupos demográficos en Colombia", Banco de la República, Borradores de Economía No 1104, febrero 2020.

Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar ASOCAJAS, Boletín de empleo, Caja de Resonancia, "Cajas de Compensación cerraron 2020 con 9.2 millones de afiliados, febrero 2021.

Azuero Zúñiga, Francisco, "El sistema de pensiones en Colombia, Institucionalidad, gasto publico y sostenibilidad financiera", CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 206, Santiago, 2020.

Banco de la República, Boletín sobre Deuda Pública No 80, septiembre 2021, cuadro 14.

Banco Mundial, "Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia", Washington D.C., 2021.

Bonilla González, Ricardo, "Papel del Estado, tamaño y funciones", propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, 2020.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, "Panorama social de América Latina, 2019", editorial CEPAL, Santiago 2019.

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

DANE, Cuentas nacionales trimestrales, producción a precios corrientes, 2019.

Departamento Nacional de Estadística DANE, Encuesta Nacional de Hogares ENH, primer instrumento para medir el mercado laboral, encuesta trimestral aplicada entre 1970 y 2000, en siete áreas metropolitanas y proyección al resto del país.

Departamento Nacional de Estadística DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, actual instrumento usado para medir el mercado laboral, encuesta mensual aplicada desde 2006 en 23 ciudades y áreas metropolitanas y proyección al resto del país.

DANE, "Mercado laboral. Ocupados según su perfilamiento ocupacional", fecha elaboración: abril 7 de 2020".

DANE, "Productividad Total de los Factores 2020", Boletín Técnico, marzo 2021.

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

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

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

Ministerio de Salud, Sistema integrado de información de la Protección Social SISPRO y Base de Datos Única de Afiliados BDUA del Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS de la Administradora de Recursos del Sistema ADRES, Cifras de aseguramiento en salud., corte febrero 2021.

Misión de Empleo, "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", Revista Economía Colombiana, Documento No 10, ag-sept 1986.

Misión de Empleo Colombia, Síntesis ejecutiva, enero 2022.

Ocampo Gaviria, José Antonio, Compilador, "Historia económica de Colombia", Editorial Planeta y Fedesarrollo, Bogotá, 2007.

Oficina Internacional del Trabajo OIT, "Hacia el pleno empleo: un programa para Colombia", Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1970.

Porter, Michael, "La ventaja competitiva de las naciones", Vergara Editor S.A.. 1991.

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

Salazar Guatibonza, Flor Esther, Triviño Gaviria, Paula K y Castaño Salas, Santiago, “Elementos para una reforma alternativa al sistema de pensiones en Colombia”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, 2020.

Superintendencia Financiera de Colombia SFC, página web [www.superfinanciera.gov.co/informes y cifras/Pensiones, cesantías y fiduciarias/Pensiones y cesantías/Fondos de pensiones obligatorias/Portafolio de inversión/todos los riesgos](http://www.superfinanciera.gov.co/informes-y-cifras/Pensiones,cesantias-y-fiduciarias/Pensiones-y-cesantias/Fondos-de-pensiones-obligatorias/Portafolio-de-inversion/todos-los-riesgos), junio de 2020.

Vásconez Rodríguez, Alison, “Crecimiento económico y desigualdad de género: análisis de panel para cinco países de América Latina”, en Revista de la Cepal No 122, agosto 2017, Santiago.

Con el apoyo de:

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
**BOGOTÁ**  
Colombia

