

# Colombia: Encrucijadas y Perspectivas

Una agenda para el avance  
institucional y el desarrollo

---

Gloria María Borrero  
Laura Estrada  
Mario Gómez  
Alexandra Guáqueta  
Sergio Guarín  
Juan Carlos Guataquí  
Andrés Molano-Rojas  
Mónica Trespalacios  
Oliver Wack  
Felipe Zarama

---

Editor  
Andrés Molano-Rojas

# Colombia: Encrucijadas y Perspectivas

Una agenda para el avance  
institucional y el desarrollo

Editor  
Andrés Molano-Rojas

Molano Rojas, Andrés

Colombia: Encrucijadas y Perspectivas. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo / autor compilador Andrés Molano Rojas. -- Bogotá : Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Konrad Adenauer Stiftung, 2016. 208 páginas : ilustraciones ; 24 cm. -- (En Perspectiva)

Incluye bibliografía

1. Conflicto armado - Colombia 2. Postconflicto armado - Aspectos sociales - Colombia 3. Proceso de paz - Colombia 4. Justicia transicional - Colombia 5. Colombia - Política y gobierno I. Tít. II. Serie.

303.60986 cd 21 ed.

A1553324

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP

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

2016

© Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS

[www.kas.de/kolumbien](http://www.kas.de/kolumbien)

2016

ISBN 978-958-58076-5-5

Editor:

Andrés Molano-Rojas

Coordinación editorial:

Margarita Cuervo - Felipe Zarama

Diagramación:

Paula Iriarte

Impresión, pre prensa y acabados:

Dupligráficas

La opinión contenida en los capítulos de este libro es de entera responsabilidad de los autores y no compromete en modo alguno al Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga ni a la Fundación Konrad Adenauer en Colombia. Prohibida la reproducción, la comunicación pública total o parcial y la distribución sin la autorización previa y expresa de los titulares.

**Impreso y hecho en Colombia.**

## **Editor:**

### **Andrés Molano-Rojas**

Experto asociado del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Profesor principal de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y catedrático de la Academia Diplomática “Augusto Ramírez Ocampo”.

## **Comité evaluador**

### **Mauricio Palma Gutiérrez**

Profesor de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

### **Cesar A. Niño**

Profesor titular de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.

## **Los autores**

### **Gloria María Borrero Restrepo**

Gestora, miembro fundador y Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia, centro de pensamiento especializado en el acceso y la eficiencia del sistema judicial colombiano. Abogada y especialista en derecho administrativo de la Pontificia Universidad Javeriana, consultora en sistemas de justicia. Cuenta con amplia experiencia en el diseño y puesta en operación de procesos de gestión jurisdiccional y reforma procesal, en Colombia, Paraguay, Perú, el Salvador y República Dominicana.

### **Laura Estrada Arbeláez**

Investigadora asociada del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Ha adelantado investigaciones en materia de desarrollo rural, pobreza multidimensional, políticas públicas y análisis espacial y ha desarrollado trabajos para el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Diversidad y Desarrollo y el Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales —CRECE—.

### **Mario Gómez Jiménez**

Es profesor universitario, experto en Derechos Humanos y en políticas de promoción de la paz y la convivencia. Ha actuado como Secretario de la Comisión Facilitadora para los Diálogos de Paz entre el Gobierno y el ELN, así como en asuntos de derecho humanitario, política social y de niñez y juventud. Fue miembro de la Fundación Restrepo Barco e integrante del Consejo Nacional de Paz; fue asesor de la OIT y coordinador de diversas consultorías para la UNICEF, el PNUD, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Presidencia de la República, la Defensoría del Pueblo, la Alcaldía de Bogotá y las agencias de cooperación de Canadá, Estados Unidos, Holanda, Gran Bretaña y Japón. Es integrante del Consejo Nacional de Planeación en representación del sector social del país.

### **Alexandra Guáqueta Girvin**

Ph.D. en Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford. International Standards Manager de Continental Gold y miembro de la Junta Directiva del GRI en América Latina. Fue la primera Directora de Postconflicto del Despacho del Alto Consejero Presidencial para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y Asesora del Alto Comisionado de Paz Sergio Jaramillo. Profesora de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Flinders; miembro del Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos de la ONU; y Directora Académica de la Fundación Ideas para la Paz. La doctora Guáqueta también ha sido miembro del Consejo de Agenda Global del Foro Económico Mundial y miembro de la Junta de la organización Shift, con base en Nueva York.

### **Sergio Guarín León**

Coordinador de la línea de post-conflicto y construcción de paz de la Fundación Ideas para la Paz. Ha sido coordinador nacional de la Red de Programas Regionales de Desarrollo y Paz (Redprodepaz), coordinador de los grupos Paz y Desarrollo y Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), director del programa de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad Tecnológica de Bolívar, en Cartagena de Indias, y coordinador nacional de proyectos en la Fundación Dividendo por Colombia.

### **Juan Carlos Guataquí Roa**

Profesor e Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario. Ha sido Subdirector del DANE, coinvestigador de COMPAS- Universidad de Oxford, Asesor de la Secretaria de Educación de Bogotá y Director General de Empleo del Ministerio de Trabajo, entre otros.

**Andrés Molano-Rojas**

Experto asociado del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Profesor Principal de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y catedrático de la Academia Diplomática “Augusto Ramírez Ocampo”.

**Mónica Trespalacios Leal**

Abogada e investigadora de la Corporación Excelencia en la Justicia. Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Nacional de Colombia y estudiante de la Maestría en Derecho de esta universidad.

**Oliver Wack**

Director del área de análisis de riesgos de Control Risks. Consultor en manejo de riesgo para la empresa privada, con enfoque en riesgos políticos, operacionales y de corrupción en la región Andina. Ha sido Oficial de Verificación de la MAPP/OEA, consultor de la Secretaría General de la OEA, y tiene una maestría (summa cum laude) en Asuntos Internacionales del Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Po).

**Felipe Zarama Salazar**

Investigador del Instituto de Ciencia Política. Se ha desempeñado como profesor de cátedra en la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y como Joven Investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de esa universidad.

## Índice

- 1. Presentación:** 9  
*Adriana Mejía Hernández*, Directora Ejecutiva,  
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Hubert Gehring*, Representante en Colombia,  
Fundación Konrad Adenauer
- 2. Una agenda de gobernanza transformativa para Colombia** 17  
*Andrés Molano-Rojas*, Experto asociado del  
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
y profesor principal de la Facultad de Ciencia Política,  
Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario  
*Felipe Zarama Salazar*, Investigador, Instituto de  
Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- 3. Los retos y dificultades de la participación ciudadana en Colombia, los acuerdos de paz y el “postconflicto”** 41  
*Mario Gómez Jiménez*, Miembro del Consejo Nacional  
de Planeación y consultor en Derechos Humanos
- 4. Participación ciudadana en el posconflicto: entre la hipertrofia y la inanición** 63  
*Sergio Guarín León*, Coordinador del área de postconflicto  
y construcción de paz, Fundación Ideas para la Paz

- 5. La justicia en Colombia: avances, tareas pendientes y el impacto de la justicia transicional** 87  
*Gloria María Borrero Restrepo*, Directora Ejecutiva, Corporación Excelencia en la Justicia  
*Mónica Trespalacios Leal*, Abogada, Corporación Excelencia en la Justicia
- 6. Clase media en Colombia: Entre la movilidad y la vulnerabilidad** 109  
*Juan Carlos Guataquí Roa*, Profesor e investigador de la Universidad del Rosario
- 7. Asociatividad para el desarrollo de los territorios rurales: Una mirada más allá de la competitividad** 133  
*Laura Estrada Arbeláez*, Investigadora, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- 8. Empresas, bienes y servicios públicos y expectativas sociales** 159  
*Alexandra Guáqueta Girvin*, International Standards Manager, Continental Gold
- 9. La corrupción en Colombia y el papel del sector privado** 183  
*Oliver Wack*, Director del área de análisis de riesgos, Control Risks

# 1. Presentación

## Conversaciones sobre lo fundamental

El Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer convocaron a lo largo de 2016 una serie de mesas de expertos para propiciar una discusión multisectorial en torno a tres desafíos estructurales que tiene que afrontar Colombia en el futuro próximo: la transición y la consolidación institucional; la sostenibilidad y el desarrollo; y el papel de la empresa privada en la gobernanza. Nos propusimos contribuir, mediante estos espacios de reflexión colectiva y el debate plural e informado que se dio en ellos, al diseño de políticas públicas y la toma de decisiones, en un escenario de país definido por tres procesos concurrentes: (i) las conversaciones entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC para la terminación del conflicto armado; (ii) la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– como referentes de política pública y (iii) la voluntad del Gobierno de avanzar hacia el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–.

Estos procesos han puesto en evidencia la profundidad de los retos más acuciantes para Colombia en cuanto a la consolidación y el fortalecimiento de las instituciones legítimas; la creación de condiciones propicias para el desarrollo, la innovación y la generación de nueva riqueza; así como en cuanto a la relación entre comunidades, empresa privada y Estado en todo el territorio nacional.

El libro que ofrecemos a los lectores es el resultado de estos ejercicios de “pensar el país”, en los que hemos querido propiciar “conversaciones sobre lo fundamental”, que con frecuencia quedan en sordina como consecuencia del ruido de la coyuntura de cada momento. Sin pensar cuidadosamente el país que

queremos construir en el largo plazo; sin el entendimiento concertado sobre los pilares fundamentales del modelo institucional, económico y de desarrollo que permitan hacerlo realidad; se corre el riesgo de perderse en discusiones bizantinas, de repetir vanamente los mismos (y fallidos) experimentos del pasado, y de perder un tiempo que no nos pertenece, sino del cual somos meros usufructuarios en nombre de las generaciones futuras.

En esta obra colectiva el lector encontrará tanto diagnósticos como propuestas sobre la relación entre participación y gobernabilidad; sobre los lastres (y progresos) en materia de administración de justicia —más allá de los que se desprenderán, llegado el momento, de la implementación de un modelo de justicia transicional en Colombia; sobre la importancia de la consolidación de la clase media como factor de estabilidad política y progreso social; sobre las oportunidades que ofrece la asociatividad para apuntalar el desarrollo económico (especialmente en la ruralidad); sobre la relación (a veces positiva y otras riesgosa) entre el Estado y el sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos; y finalmente, sobre la responsabilidad del sector privado en la práctica de la corrupción y su papel en la lucha contra este flagelo.

Estamos convencidos de la pertinencia de analizar y sugerir líneas de acción en torno a estas problemáticas. El actual escenario sugiere para Colombia unas oportunidades claras para la consolidación de los avances institucionales y el desarrollo económico y social. Pero no es menos cierto que encarna importantes desafíos, los cuales pueden poner incluso en cuestión los progresos que ha alcanzado el país en las últimas décadas. Por ejemplo, los riesgos derivados de la sostenibilidad de una clase media emergente que en buena medida ha salido de la pobreza como resultado del asistencialismo estatal (del cual siguen dependiendo extensas capas de la población), y no de la creación de nueva riqueza. Una eventual recaída en la pobreza no solo afectaría las condiciones materiales y simbólicas de vida de estos colombianos, sino que podría tener también repercusiones negativas en la gobernabilidad y la capacidad del Estado para afrontar otros asuntos estructurales.

Igualmente, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de derecho, es un reto que requerirá de especial atención en los próximos años. La consolidación de la democracia pasa, entre otros, por la recuperación de la credibilidad y la legitimidad de las instancias de representación política y por el ejercicio responsable y acotado de la participación por parte de la ciudadanía. A su vez, la afirmación del imperio de la ley requiere una administración de justicia pronta, oportuna, confiable, independiente e imparcial no sólo para las “grandes causas” y los “grandes contenciosos” sino para que los ciudadanos tramiten sus conflictos cotidianos y se resuelva eficazmente la incertidumbre sobre sus derechos y obligaciones. Sin embargo, el escenario actual parece estar conduciendo a una crisis cada vez más aguda de las instituciones de la democracia liberal representativa y a una “hiperinflación” de instancias y mecanismos de participación. Y por otro lado, la adopción de una reforma comprehensiva e integral a la administración de justicia parece estarse diluyendo en medio de la niebla que generan tanto la definición del modelo de justicia transicional como las vicisitudes de su implementación.

La corrupción es hoy en día una de las amenazas más graves al correcto funcionamiento del Estado. La corrupción es una forma perversa de privatización de lo público, erosiona la confianza en las instituciones, fomenta la inequidad y altera irregularmente tanto el funcionamiento del mercado como el juego político. De ahí que no pueda haber ni fortalecimiento institucional ni consolidación democrática sin una decidida lucha contra la corrupción, en la que no sólo deben participar las autoridades judiciales y policiales, sino que incumbe también al sector privado; no sólo por su interacción con el sector público, sino porque con más frecuencia de lo que comúnmente se cree, el sector privado es escenario de formas particulares de corrupción que muchas veces permanecen invisibles.

La clase media es un elemento fundamental para la estabilidad política democrática. Ninguna democracia es sostenible en el largo plazo sin el ensanchamiento y la ampliación de la clase media, sin su empoderamiento político y económico. En ese sentido, la lucha contra la pobreza (y la adopción de políticas que fomenten la innovación y el emprendimiento y faciliten la generación

responsable de nueva riqueza) es indisociable del fortalecimiento de las instituciones. Esto es tan válido en las zonas urbanas como en la ruralidad, donde el desafío es aún mayor en Colombia y donde urge afinar estrategias y encontrar nuevos modelos que incrementen la productividad y la competitividad y al mismo tiempo impacten favorablemente en las condiciones materiales de vida de los campesinos. El modelo asistencialista, que depende de la disponibilidad de recursos públicos, tiene por definición sus limitaciones, muchas de las cuales se han venido haciendo cada vez más evidentes, no sólo en Colombia sino en toda América Latina. De lo que se trata es de encontrar entonces otras alternativas, de más largo aliento, y que refuercen la autonomía y la responsabilidad de la ciudadanía y no su dependencia del Estado.

Resulta fundamental para los propósitos del avance institucional y el desarrollo social que cada actor relevante asuma las responsabilidades que corresponden al lugar que ocupa en la sociedad. Por un lado, la empresa privada debe desempeñar su papel de generador de riqueza, para lo cual tiene que contar con todas las garantías y llevar a cabo sus actividades de manera responsable. Para esto, el Estado debe cumplir con su función de garantizar la provisión de bienes y servicios públicos, ya sea que los provea directamente o por delegación. Con particular énfasis, el Gobierno es el encargado de diseñar e implementar las políticas públicas, procurando la coordinación entre las agencias del Estado y articulando los esfuerzos públicos y privados encaminados a aumentar el bienestar de los ciudadanos. En efecto, su liderazgo es fundamental para aprovechar las sinergias públicas y privadas en la provisión de bienes y servicios públicos a toda la población. Lamentablemente, no son pocas las experiencias en las que el Estado se ha desentendido de su responsabilidad transfiriéndola a la empresa privada o a las comunidades. Ello distorsiona el papel de unos y otros, incrementa los costos del esfuerzo productivo, contamina las relaciones intersectoriales y genera expectativas incorrectas en la población, por no hablar de la forma en que compromete la legitimidad del Estado.

Como se ve, todos estos problemas están íntimamente relacionados. Es su interdependencia la que sirve de columna vertebral al presente volumen. Las contribuciones aquí recogidas no son meras especulaciones ni vanos ejercicios

de erudición. Aspiran a convertirse en insumos para los tomadores de decisión, los hacedores de políticas y otros actores claves —incluyendo la Academia, los formadores de opinión, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Son también fragmentos, en el sentido de que no agotan las conversaciones en las que tuvieron su origen, y están llamados a servir como excusa para volver sobre ellas en el futuro.

Creemos estar honrando así la preocupación que motivó la fundación del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, hace ya casi 30 años; a saber: que “el estudio, la actualización y la difusión de los principios y valores de la democracia pluralista, la economía de mercado y los derechos de los individuos son indispensables para el perfeccionamiento de las instituciones, la vida política y el desarrollo económico y social del país”.

*Adriana Mejía Hernández,*  
Directora Ejecutiva, Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

## Reflexiones sobre la necesidad de sintonizar los ritmos de cambio en la sociedad y la política

En años recientes y, en particular, en 2016 hemos sido testigos de distintos eventos políticos en varios países que nos llevan a reflexionar acerca de la forma en que gobiernos, partidos y líderes políticos están teniendo en cuenta o no las preocupaciones y necesidades profundas de amplios sectores de la sociedad.

En Colombia esto se ha hecho particularmente evidente con el incremento de movilizaciones y protestas en que sectores como los productores rurales, transportadores y educadores, entre otros, intentan posicionar sus demandas sociales en la agenda política. De igual forma, en los últimos años el país ha presenciado campañas y resultados electorales que dan cuenta de altos grados de polarización política y social.

Lo anterior, además, ocurre en paralelo a varios procesos que dan cuenta de que se podrían estar gestando una serie de transiciones a nivel político, institucional y socioeconómico en el país. Tal vez el hecho más evidente sean las negociaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC. Sin embargo, también lo son el interés del Gobierno de implementar medidas para el ingreso de Colombia a la OCDE, así como la inclusión de parámetros de la sostenibilidad y el desarrollo como los ODS para la generación de lineamientos de política pública.

En ese contexto, en el marco de nuestra cooperación con el Instituto de Ciencia Política –ICP–, quisimos promover durante el primer semestre de 2016 una serie de mesas de expertos que estuvieron dirigidas a discutir temas relacionados con la consolidación institucional, el desarrollo sostenible, y la empresa privada y la gobernanza en Colombia. Esto, con la perspectiva de arrojar diagnósticos y posibles líneas de trabajo para tomadores de decisión en esta fase que podría denominarse transicional. Además, invitamos a un grupo cualificado de expertos para que esbozaran posibles respuestas a las inquietudes y puntos críticos de las mesas de expertos, a manera de diagnósticos y recomendaciones de política pública.

La publicación *Colombia: Encrucijadas y Perspectivas. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo* recoge justamente una serie de reflexiones rigurosas en temas relacionados con la gobernanza, participación política, sistema de justicia, transparencia y corrupción, el rol del sector privado en la provisión de bienes y servicios, asociatividad, clase media. En este libro que aquí presentamos hay un esfuerzo por llevar propuestas y posibles líneas de trabajo a distintos públicos, pero especialmente a quienes están a cargo de decisiones institucionales desde el sector público y privado.

Esperamos que esta publicación no solo sea de utilidad para estudiosos y *practitioners* de estos temas, sino que también sea un punto inicial que propicie discusiones amplias en torno a los cambios fundamentales en que debe avanzar el país.

Los acontecimientos nos muestran que la velocidad a la que hoy en día se mueven sociedades enteras y el ritmo al que se desarrollan los hechos sociales son cada vez más rápidos. El sector político debe procurar que su capacidad de respuesta e inclusión de diversas demandas sociales sea cada vez más ágil y hábil. De no hacerlo y subestimar la importancia de los desarrollos y distintas voces de la sociedad, serán los hechos los que tomen por sorpresa a los líderes del país. En últimas: o la política se mueve o los moverá la sociedad. Algunos acontecimientos políticos del 2016 así nos lo han mostrado.

*Dr. Hubert Gehring*

Representante en Colombia de la  
Fundación Konrad Adenauer –KAS–

## 2. Una agenda de gobernanza transformativa para Colombia

*Andrés Molano-Rojas,*

Experto asociado del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga y profesor  
principal de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y  
Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario

*Felipe Zarama Salazar,*

Investigador, Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

### Introducción

Durante la última década Colombia ha experimentado importantes transformaciones. Por una parte, luego de lo que podría denominarse como la *década perdida de seguridad en Colombia* (1990 – 2002), el Estado ha logrado mejorar sustancialmente las condiciones de seguridad en el territorio. Ello ha sido posible gracias a la ofensiva contundente desplegada contra los grupos armados ilegales y la desmovilización y sometimiento (por incompletos e imperfectos que hayan sido) de algunos de ellos. En segundo lugar, no ajeno a la tendencia experimentada en toda América Latina, el país disfrutó de una importante bonanza económica vinculada a la exportación de materias primas, la cual se tradujo en un mayor crecimiento económico y en la disponibilidad de mayores recursos que sirvieron para financiar ambiciosos proyectos de infraestructura y amplios programas de política social. En tercer lugar, la democracia colombiana ha logrado resistir relativamente bien tentaciones claramente populistas a las que han cedido otros países de la región, aunque siga habiendo un largo

trayecto por recorrer en materia de fortalecimiento y calidad de las instituciones e imperio de la ley. Como consecuencia de lo anterior se ha logrado disminuir significativamente la violencia asociada a los grupos armados organizados (y que afectaba especialmente a la población civil); se ha registrado una inédita reducción de la pobreza y ha aparecido de una clase media emergente aunque vulnerable; y con todas sus debilidades, el Estado colombiano ha podido asumir apuestas ambiciosas como su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y liderar iniciativas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El gran desafío de los próximos años será la consolidación de estos logros mediante la superación de los obstáculos estructurales que amenazan su sostenibilidad; la transformación definitiva del contexto de seguridad; la creación de un marco regulatorio favorable a la inversión y que fomente el emprendimiento; y el afianzamiento del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

El telón de fondo de este proceso será, sin lugar a dudas, el posconflicto resultante de la terminación de la confrontación armada con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Lo anterior, con independencia de los resultados del plebiscito celebrado el 2 de octubre de 2016, en el que el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* suscrito el 26 de septiembre de 2016 en La Habana fue improbadado por el voto popular. A fin de cuentas, y a pesar de la incertidumbre inicial, todo parece indicar que un nuevo acuerdo —construido sobre el anterior, pero ajustado y enriquecido con los aportes de distintos actores políticos y sectores de la sociedad— será finalmente adoptado y posteriormente implementado a lo largo de, por lo menos, la próxima década. A ello podría sumarse un eventual acuerdo con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupo guerrillero con el que se ha anunciado el inicio de una negociación que, al menos por ahora, no da señas de cristalizarse todavía.

Sería sin embargo un error atribuirle a la confrontación armada entre el Estado y los grupos armados ilegales la causalidad de los problemas más acuciantes del país; o subordinar su resolución a la negociación de su terminación. Es posible

que muchos de estos problemas se hayan visto agudizados o catalizados por las actividades de los grupos armados. Pero sería más preciso afirmar que no sólo los precedieron históricamente, sino que también crearon la estructura de oportunidad y factibilidad en la que aquellos tuvieron su origen, sobrevivieron y se desarrollaron a lo largo del tiempo. En ese sentido, estos problemas y desafíos no desaparecerán (ni se resolverán) por la sola gracia del fin del conflicto. Por el contrario, podrían agravarse durante el posconflicto como resultado no sólo del modelo de construcción de paz que finalmente se adopte, sino como consecuencia de los cambios que el posconflicto suscitará en la estructura y funcionamiento del sistema político, por ejemplo, la ampliación de la agenda pública, la potenciación de nuevas demandas sociales, la apertura de espacios adicionales de manifestación política y movilización ciudadana. De ahí la necesidad de romper el *discurso de la dependencia* (el que establece ese vínculo causal entre el conflicto y los problemas del país), para asumir las tareas aplazadas por largo tiempo de transformación estructural de Colombia.

Lo anterior resulta de una especial urgencia si se tiene en cuenta que es de la esencia misma de todo proceso transicional generar enormes expectativas sociales. De ello se desprende también un gran potencial para generar frustración. América Latina no ha sido ajena a este fenómeno, pues valdría recordar que luego de las transiciones a la democracia sobrevino en el final de siglo y el comienzo del milenio la desilusión ciudadana frente la democracia (o sería mejor decir, frente a su idea de democracia y de lo que la democracia puede ofrecer y está llamada a garantizar). Lo mismo cabe anticipar, a riesgo de jugar el papel de Casandra, del futuro posconflicto en Colombia.

Un inventario de algunos de algunos de los desafíos estructurales que el Estado colombiano y la sociedad en su conjunto deben asumir, con independencia del resultado final de las conversaciones con las guerrillas, y que serán con certeza fundamentales para que los próximos años de transición sean exitosos, comprende (entre otros):

- El perfeccionamiento de las instituciones, en particular de las instancias de democracia representativa y de su relación con la ampliación de la democracia participativa.

- El fortalecimiento de la administración de justicia como pieza fundamental de la plena vigencia del Estado de derecho.
- La expansión, consolidación y empoderamiento de la clase media, como puntal de la estabilidad y el progreso social.
- El desarrollo de la ruralidad (en su sentido más amplio, y no restringida al mundo del campesinado agrícola) a través de la actividad industrial sostenible y la empresa socialmente responsable.
- La eficaz, eficiente y efectiva provisión de bienes y servicios públicos en todo el territorio como condición de legitimidad de las instituciones y factor de competitividad y atraktividad.
- La lucha contra la corrupción en todas sus formas y manifestaciones.

Para abordar adecuadamente estos desafíos se requiere voluntad y liderazgo político, concertación y diálogo social y con las comunidades, la participación de diversos actores sociales y económicos, una mayor coordinación inter-agencial y una adecuada articulación entre los niveles de la administración. Estos son los componentes mínimos de una “gobernanza transformativa”, es decir, de un modelo y forma de practicar la administración, gestión y construcción de lo público que, liderado desde el Estado (y en particular desde el Gobierno), incorpora distintos sectores en la construcción colectiva de respuestas a los problemas fundamentales del país con el fin de transformar positivamente la función pública, las relaciones intersectoriales, y la calidad de las instituciones con el fin de asegurar la plena vigencia del Estado Constitucional Social y Democrático de Derecho y crear condiciones óptimas para el desarrollo económico, el progreso social y el ejercicio responsable de la ciudadanía.

## **Tres objetivos para el futuro inmediato**

Como queda dicho, durante la próxima década Colombia experimentará, ya sea por la propia fuerza de las circunstancias o como resultado de las decisiones políticas nacionales, una compleja transición y transformación. Ese proceso ha de permitirle, idealmente, consolidar y profundizar los logros alcanzados desde comienzos del milenio, gracias a los cuales pudo superar la situación de debili-

dad multidimensional en que se encontraba —al punto de haber sido calificada como Estado *cuasi* fallido—, avanzar en la reducción de la pobreza, mejorar las condiciones de seguridad física, ampliar el reconocimiento de los derechos y libertades de la ciudadanía, y resistir la tentación populista a la que sucumbieron otros Estados latinoamericanos. El destino de esa transición y el desenlace de esa transformación, sin embargo, no pueden darse por descontado.

De lo anterior se desprende la necesidad de dar prioridad a tres objetivos de cuya consecución cabría esperar un “efecto derrame” de impacto altamente positivo en distintas áreas del interés público:

- *La consolidación institucional*: La Constitución de 1991 sigue siendo, en muchos aspectos, una promesa por cumplir. En otros, ha habido un desarrollo hipertrofiado que ha llevado a desnaturalizar algunas de sus apuestas más promisorias, con el riesgo de provocar efectos contraproducentes en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la gobernabilidad y la seguridad jurídica. Las instituciones republicanas en Colombia siguen padeciendo un grave déficit de efectividad y legitimidad, del cual se prevale toda suerte de oportunismo político e interés particular. Aunque la terminación del conflicto armado puede abrir una ventana de oportunidad para la consolidación de estas instituciones, no es menos cierto que también entraña el riesgo de acabar de desvertebrarlas.
- *Sostenibilidad y desarrollo*: Con arreglo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el país asumió el reto de reducir sustancialmente la pobreza. Los logros en esta materia son innegables, y de hecho, hoy existe en el país un segmento mucho más amplio de “clase media” del que existía hace un cuarto de siglo. Sin embargo, la persistencia de la pobreza en la ruralidad, así como la vulnerabilidad (el riesgo de recaída en la pobreza) de una importante porción de la clase media emergente, comprometen la sostenibilidad de estos avances y amenazan con lastrar el desarrollo económico. A ello cabe añadir el potencial que tienen estos factores de alimentar el conflicto social y la inestabilidad política.

- Una *mejor gobernanza público privada*: Es necesario dotar a las relaciones entre el Estado, las empresas y las comunidades, de un marco regulatorio más claro y mejor articulado. El solapamiento de competencias ejercidas con frecuencia de manera contradictoria, la desviación de la función de proveer bienes y servicios públicos a los privados —que los asumen como responsabilidad social empresarial o como parte de los costos en los que han de incurrir para adelantar su actividad económica—, y el ejercicio a veces irresponsable y abusivo de los derechos de las comunidades, disminuyen la competitividad y desestimulan la actividad empresarial. Al mismo tiempo, acaban fomentando prácticas nocivas: desde la cooptación de las comunidades por grupos de interés específicos, a la sustitución adversa (el remplazo del Estado por otros actores, con graves efectos en la legitimidad y la capacidad institucional) y el riesgo moral (la ausencia de incentivos para que las instituciones asuman su responsabilidad en la solución de los problemas que les competen). La corrupción, por otro lado, es en muchos casos el resultado de relaciones público-privadas perversas, que afectan no sólo la calidad del gobierno sino también el normal, transparente y eficiente funcionamiento del mercado.

## Una agenda de gobernanza transformativa para Colombia

### a. Mejor representación, mejor participación.

A partir de la Constitución de 1991 ha habido una ampliación de los mecanismos de participación ciudadana. La inclusión de la participación ciudadana fue pensada como unos dispositivos para imprimirle legitimidad al sistema político, que se encontraba de cierto modo cuestionada, para lo cual se pretendió acercar e involucrar a los ciudadanos a los procesos de toma de decisión (Velásquez y González, 2003). No obstante, el desarrollo de la participación en Colombia ha evolucionado por caminos distintos a los inicialmente previstos por sus promotores iniciales. Por un lado, a algunas de las formas de participación se les ha dado un alcance que excede sustancialmente los límites tanto cualitativos como cuantitativos que les son más propios. Tal es el caso de la consulta

previa. Adicionalmente, se han multiplicado las instancias de participación, lo cual puede conducir al problema del “participacionismo” o de la “participación hipertrofiada” (Molano, Ramírez & Zarama, 2016a). Esto debido a que la proliferación desmedida de instancias y mecanismos de participación puede acabar por volverlos prácticamente inocuos y al mismo tiempo, convertirlos en instrumentos de veto que virtualmente pueden paralizar la acción gubernamental y la iniciativa privada. Ello especialmente cierto cuando acaban siendo cooptados por líderes y grupos de interés que se apropian de la representación de comunidades enteras ante las que, sin embargo, no son ni política ni socialmente responsables.

El Acuerdo Final alcanzado en La Habana, partiendo de la noción de “ampliación de la democracia”, crea un importante número de mecanismos adicionales de participación. En muchos casos, estos aparecen simplemente enunciados, por lo que será necesario monitorear con sumo cuidado su reglamentación e implementación. La multiplicación de mecanismos de participación tiene el potencial de incrementar sustancialmente las demandas sociales al sistema político, en particular en el nivel local (Molano, Ramírez y Zarama, 2016a). Existe también un potencial correlativo de frustración en los ciudadanos, derivado de las expectativas que la propia participación genera, y la cual supone también una carga importante para los gobiernos locales que deberán poner en práctica estos mecanismos. Esto puede acabar afectando la eficacia del gobierno en los territorios, así como la seguridad jurídica, cuando quiera que la naturaleza y alcances de estos mecanismos de participación no estén precisamente definidas y acotadas; y en tanto no se considere en ellos, con arreglo a un principio de neutralidad, a todos los actores significativos cuyos intereses legítimos pudieran verse afectados como consecuencia de su aplicación.

Otro de los riesgos que entraña la multiplicación de los escenarios de participación es el de su captura por terceros inescrupulosos. Incluso, aunque se espera que el movimiento político que suceda a la desaparición de las FARC como grupo armado participe en política y lo haga a través de los vehículos institucionales, no sería ni legítimo ni conveniente que estos nuevos mecanismos acabaran siendo monopolizados por el movimiento político de las FARC, y em-

pleados por éste como instrumentos para la agitación social o la sustitución de las instancias de gobierno y representación democráticas.

En ese sentido debe subrayarse que, en un Estado Social y Democrático de Derecho, la participación debe ser entendida como un complemento de la representación, como un derecho que supone responsabilidades, y cuya validez está sujeta a los principios de legalidad, neutralidad, inclusión y prevalencia del interés general.

### **b. El fortalecimiento de la justicia en tiempos de transición**

Con el trasfondo de unos problemas estructurales aún sin resolver en la administración de justicia, la implementación del Acuerdo Final supondrá también la implementación de un modelo de justicia transicional, la llamada Justicia Especial para la Paz (JEP). La JEP es una justicia excepcional que, necesariamente, introducirá un elemento adicional de complejidad a la problemática de la justicia en Colombia. En efecto, la JEP representa una externalidad para la administración de justicia, la cual puede ser negativa o positiva. Será negativa en la medida que agrave los problemas estructurales de la justicia. Ello puede ser consecuencia de la introducción de una arquitectura virtualmente desarticulada del resto de la administración de justicia (una “justicia paralela a la justicia”); de la desviación de recursos provenientes de la justicia ordinaria (ya sometida a importantes restricciones en esa materia) con el fin de asegurar su financiamiento; al convertirse en un elemento distractor de las reformas urgentes que la justicia ordinaria requiere para asegurar a todos los colombianos un acceso a pronta y cumplida justicia en su vida cotidiana; o al generar una mayor deslegitimación del sistema de justicia como consecuencia de las expectativas de la ciudadanía frente al tratamiento de los máximos responsables de los crímenes más graves cometidos con ocasión y en el contexto del conflicto armado.

Sin embargo, también puede ser una externalidad positiva para el conjunto de la administración de justicia, en la medida que contribuya a transformar significativamente la cultura de la justicia en Colombia, es decir “el imaginario socialmente compartido tanto sobre la noción de ‘justicia’ (en abstracto), como sobre la administración de justicia (en tanto función esencial y bien público a

cargo del Estado y en cuanto a la estructura orgánica a cargo de su cumplimiento)” (Molano, 2015).

Para alcanzar el perfeccionamiento institucional, más allá de lo que quepa esperar de la aplicación del *ius post bellum* según el modelo que finalmente se adopte, es fundamental que la justicia ordinaria (en el sentido de justicia permanente, no transicional) opere de manera óptima, eficiente y oportuna en la resolución de los conflictos y el arbitraje de los derechos de todos los sujetos de derecho, a los cuales ha de garantizar un marco regulatorio coherente, comprensible y estable. Durante mucho tiempo se ha hecho énfasis en la ampliación de la oferta de justicia —incluyendo por ejemplo la promoción de los medios alternativos de solución de conflictos. Pero en el largo plazo se trata, sobre todo, de reducir sustancialmente la demanda de justicia, gracias a la promoción del imperio de la ley y de la cultura de la legalidad. El recurso a la violencia para el arreglo de diferencias de convivencia es un síntoma de disfuncionalidad del ordenamiento jurídico tanto como de la administración de justicia, que no regulan ni atienden adecuadamente las demandas de los ciudadanos ni protegen sus intereses legítimos.

Para mejorar la administración de justicia se requiere de mayor y mejor gobernanza. Es preciso no sólo aumentar sus capacidades humanas, físicas y financieras, sino ajustar la coordinación entre los distintos operadores de justicia, entre éstos y los operadores de seguridad pública, elevar la calidad normativa y regulatoria, y crear un entorno social y cultural que fomente la sujeción a la legalidad, el respeto a los derechos ajenos y el ejercicio responsable de las libertades.

### **c. Expansión y consolidación de la clase media**

El crecimiento económico alcanzado en la última década trajo, además de estabilidad financiera y fiscal, una reducción de la pobreza. Esta se ubicaba a principios de la primera década del milenio sobre el 49,9% y pasó al 34,4% en 2011 (Angulo, Gaviria y Morales, 2014). Aunque esta disminución de la pobreza se tradujo en un ensanchamiento de la clase media, segmentos importantes de ésta permanecen en una situación de vulnerabilidad, es decir, se encuentran

en riesgo de retornar a la pobreza. Lo anterior se debe a que “esta nueva clase media es todavía muy dependiente del Estado, participa poco en la generación de riqueza, carece de capacidad de ahorro para el futuro y, por lo que respecta a amplios sectores, permanece en la informalidad” (Molano y Zarama, 2016a).

La sostenibilidad de la clase media debe ser una de las prioridades en materia de política pública económica y social, por los efectos políticos y económicos que un potencial retorno a la pobreza de grandes capas de la población podría llegar a tener. Un desplome de la clase media no implicaría únicamente un retroceso en la lucha contra la pobreza: generaría una creciente presión sobre el sistema político que, de no ser tramitada correcta y eficazmente, podría tener repercusiones perniciosas en términos de estabilidad y legitimidad.

#### **d. La asociatividad: una estrategia de desarrollo rural**

La ampliación de la clase media, la cual se produjo principalmente en las ciudades, contrasta con el limitado desarrollo humano de la población rural, aunque con algunas (pocas) excepciones. El atraso y la marginalidad a los cuales ha estado sometida la ruralidad hacen prácticamente imposible referirse a la existencia de una clase media en las áreas rurales. En la práctica, los avances en la lucha contra la pobreza alcanzados en las ciudades han acabado por ampliar la brecha con la ruralidad. Esto no sólo refuerza la inequidad, sino que podría dar pábulo a nuevos conflictos sociales en el futuro..

Una de las estrategias de desarrollo rural que ha sido ensayada por distintos actores para cerrar esta brecha es la asociatividad, como una herramienta para promover la productividad de los pequeños productores y facilitar su inserción en los mercados. Se trata de esquemas de acción colectiva, en muchos casos guiados por los principios de la economía solidaria, en los cuales los individuos que los conforman han encontrado incentivos para asociarse. Los beneficios para asociarse que pueden percibir los miembros de estos esquemas son: aumentar el poder de planeación y negociación; compartir solidariamente los riesgos y costos; reducir los costos de transacción, transporte y distribución; acceder más fácilmente a la asistencia técnica para el mejoramiento productivo; conseguir nuevas fuentes de financiamiento; mejorar la calidad de vida y de

la formación del recurso humano; incrementar las capacidades y condiciones para penetrar y sostenerse en mercados; consolidar economías de escala para las comunidades. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], s.f.)

A partir de la política agrícola se ha buscado aprovechar las oportunidades que ofrece para hacer al campo más competitivo, y facilitar así su inserción en la economía global. Diversos desafíos persisten para aprovechar el potencial de la asociatividad. De acuerdo con el DNP (s.f., pág 4), algunos de estos son: la debilidad normativa para la constitución y formalización; la descoordinación interinstitucional en la oferta pública, las dificultades en la comercialización y acceso a mercados, las limitaciones en el acceso a instrumentos financieros, la debilidad en la oferta y el acceso a servicios para la formación del capital humano y los obstáculos en la promoción de la acciones para la vida en comunidad.

Estos desafíos que identifica el DNP (s.f.) configuran problemas de gobernanza en materia de política agraria y más específicamente en lo que concierne a la promoción de la asociatividad. Para que esta sea exitosa se requiere que las reglas que gobiernan las relaciones productivas sean muy claras y que articulen los esfuerzos públicos con privados y con las apuestas que hacen los asociados, contribuyendo así a configurar las expectativas de todos aquellos interesados en los esquemas asociativos. No menos importante resulta el desafío de hacer de la asociatividad una forma de emprendimiento, de actividad empresarial que genere valor agregado y por lo tanto, nueva riqueza, lo cual redundará en el empoderamiento de los asociados y en la transformación de la ruralidad en su conjunto.

### **e. Mayor alcance y mejor calidad en la provisión de bienes públicos**

Colombia ha conseguido aumentar la provisión de bienes y servicios públicos en el territorio. Como se describió previamente, esto fue en gran parte posible por la confluencia de dos procesos de transformación. Por un lado, los progresos en la lucha contra las organizaciones armadas ilegales le permitieron recuperar y empezar a rehabilitar amplias zonas del territorio y mejorar la provisión de uno de los bienes públicos nucleares: la seguridad física. Por el otro, el propio crecimiento económico y el aumento de los recursos fiscales producto de la bo-

nanza de los años anteriores, han permitido incrementar la cobertura y mejorar la calidad de los bienes públicos.

No obstante, la producción y el acceso de estos no es homogénea en toda la geografía nacional. De manera particular, en las zonas en las cuales la presencia del Estado es deficiente (algunas de ellas todavía “territorios desgobernados”), los actores privados ha debido asumir, en varias oportunidades, la responsabilidad de proveer bienes y servicios públicos. En muchos casos, se han configurado lógicas de sustitución adversa, debido a presiones de las comunidades en donde operan las empresas para que estas provean algunos de los bienes públicos que carecen y compensen así la ausencia del Estado. Por supuesto, no todos los bienes y servicios públicos deben ser forzosamente proveídos por el Estado, a quien corresponde más bien asegurar su producción y provisión, incluso por delegación a los privados (como lo plantea Alexandra Guáqueta en su contribución al presente volumen), con exclusión de algunos bienes públicos de primer orden como la seguridad y la justicia. El problema se produce cuando los privados no actúan por delegación, sino en lugar del Estado y a efectos de compensar su incapacidad o negligencia, con el fin de satisfacer exigencias de las comunidades o para poder realizar plenamente su actividad económica.

Ahora bien, aunque el papel principal de las empresas en la sociedad es la creación de riqueza, éstas no pueden sustraerse del contexto en el que operan. En ese sentido, pueden también estar interesadas en la provisión de bienes y servicios públicos desde una perspectiva de generación de valor compartido, es decir, a partir de la identificación de oportunidades de negocio en el entorno donde desarrollan sus actividades productivas en los términos de Michael Porter (Mutis, 2011).

La participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos tiene un potencial importante en la transformación de los territorios. No obstante, resulta imprescindible que el Estado no abandone sus responsabilidades, para evitar así que surjan problemas de sustitución adversa (la ausencia de incentivos para que las instituciones lleven a cabo sus funciones debido a que fueron remplazadas) y de riesgo moral (la presencia de un incentivo perverso

que estimula incluso a que las instituciones no actúen frente a un problema que requiere solución porque tiene la seguridad que otro lo hará). Sin lugar a duda, ambos problemas están estrechamente ligados, al igual que sus consecuencias sobre la construcción del Estado y la legitimidad de las instituciones.

Lo anterior no implica desconocer el papel que pueden jugar las empresas en la consolidación institucional a través de mejores prácticas de gobernanza. Así, pueden contribuir a la sostenibilidad de los esfuerzos para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos en el territorio, utilizando por ejemplo su poder de presión y de interlocución con las autoridades. También pueden entrar a participar en modelos tripartitos (con el Estado y las comunidades) en los que puedan potenciar el ejercicio de su ciudadanía corporativa, en el entendido de que las empresas deben preocuparse por lo público.

Para consolidar las transformaciones que ha alcanzado Colombia, se requiere de esquemas de gobernanza que permitan, por un lado, mejorar aún más el alcance de los bienes y servicios públicos (en los espacios en los cuales la presencia del Estado es débil), y, por el otro, incrementar su calidad en la provisión de los mismos. No sólo los bienes públicos de primer orden (seguridad y justicia), también los de segundo y tercer orden tiene un impacto en las posibilidades para el desarrollo exitoso de procesos productivos y la generación de economías de escala.

## **f. Esfuerzos multidimensionales contra la corrupción**

Aunque los índices de percepción de la corrupción en Colombia han mejorado en los últimos años, lo cual contrasta con algunos de los países de la región cuya situación ha empeorado, queda todavía un trecho muy largo por recorrer en la lucha contra este flagelo. Incluso, algunos expertos advierten que el riesgo de la corrupción es creciente. La corrupción es actualmente una de las principales amenazas a la democracia efectiva y al desarrollo económico.

La corrupción pública (y en particular, la administrativa) suele ser su forma más visible y reconocida de corrupción. No obstante, no es la única cara de la corrupción. La idea de que la corrupción es un problema de la administración

pública, de los funcionarios que privatizan en función de su propio interés el ejercicio de sus competencias, deja de lado la responsabilidad del sector privado en las relaciones de corrupción, así como la existencia de formas de corrupción endógenas y propias del sector. Dicha responsabilidad no se limita a evitar incurrir en prácticas corruptas. A fin de cuentas, la persistencia de la corrupción en todas sus formas “pone en riesgo la sostenibilidad del crecimiento, la seguridad jurídica, el Estado de derecho y el tejido social” (Molano, Zarama, Fonseca y Moncada, 2016d).

A pesar de que no existe en la literatura especializada una definición unívocamente aceptada, sí hay cierto consenso en torno a una noción mínima: “abuso de una posición de poder o de confianza para obtener beneficio propio” (Anzola y Botero, 2011). En la corrupción esencialmente privada, aquella que ocurre sin mediación de un funcionario, se produce una subordinación del interés general al interés particular, toda vez que impone barreras de entrada, afecta la libre competencia y transfiere los costos de la ineficiencia al comprador/ciudadano. (Molano et al, 2016d)

Susan Rose-Ackerman (2009) plantea que la corrupción, más que un resultado, es un síntoma “de que las relaciones Estado-sociedad se orientan al debilitamiento de la justicia y la legitimidad social del Estado”. En ese sentido, la corrupción es también un problema de gobernanza, que bien puede ser entendida como el conjunto de “normas, instituciones y costumbres que regulan las relaciones gobierno-sociedad” (Bruno, 2009). Por lo tanto, para combatir y derrotar la corrupción se requieren políticas públicas que incidan positivamente en esos tres elementos. Por un lado, como lo sugieren Rose-Ackerman y otros expertos, las normas tienen un impacto significativo sobre la corrupción: un marco normativo complejo que introduce “peajes” y multiplica los “trámites”, acaba estimulando y facilitando la corrupción. Con respecto a las instituciones, la calidad de la burocracia y de los procedimientos de toma de decisiones, tienen un impacto determinante en la lucha contra la corrupción. Finalmente, las costumbres de la sociedad pueden contribuir a la corrupción, en la medida en, si ésta no es socialmente sancionada (incluso la pequeña corrupción) habrá un contexto favorable para las prácticas corruptas.

## Conclusiones y recomendaciones

Se ha querido presentar aquí una agenda fundamental (en el sentido de llamada a servir de fundamento) para que Colombia pueda superar algunos retos estructurales que han lastrado su desarrollo institucional, el crecimiento económico y el progreso social. Esta agenda está vinculada con una eventual transición al posconflicto, en la medida en que contiene retos asociados a ella y, en todo caso, por las propias expectativas que ésta genera va a suponer un incremento o profundización de las demandas ciudadanas a las instituciones políticas. Con independencia de la suerte del proceso para la terminación del conflicto armado, estos son retos que el país deberá afrontar en la próxima década.

Para hacerlo con éxito, el país requiere de esquemas de gobernanza tripartita, que permitan articular los esfuerzos públicos y privados con las expectativas de las comunidades, en el marco de unas reglas de juego claras y estables, y sobre la base de que el ejercicio de los derechos supone siempre responsabilidades. Con o sin “paz territorial” (como enfoque de construcción de paz adoptado por el Gobierno Santos para la implementación de los acuerdos de La Habana), los territorios demandan intervención institucional. Pero para que ésta sea exitosa resulta imperativo diseñar estrategias de articulación inter-agencial y multinivel. El empoderamiento de las comunidades es fundamental, pero debe ir vinculado al funcionamiento más efectivo del gobierno. El desarrollo territorial de largo plazo es virtualmente imposible sin la participación del sector privado. Con base en estas consideraciones, se sugieren las siguientes líneas de acción:

### **a. Mejor representación, mejor participación.**

- Los partidos políticos son clave para revitalizar las instancias de representación y ajustar la funcionalidad los mecanismos de participación. Incluso, son unos actores idóneos para rescatar el papel complementario y de contribución de la participación a las instancias de representación. Para esto se requiere que los partidos políticos se preocupen y se apropien de los espacios de participación, aprovechando su potencial como vehículos canalizadores de las demandas ciudadanas.

- El Gobierno tiene la responsabilidad de regular el ejercicio de la participación para evitar y sancionar las desviaciones que puedan presentarse en la práctica. Unas reglas claras con respecto al uso de los mecanismos de participación permitirían replicar buenas prácticas y configurar las expectativas de los actores interesados (Estado, las empresas y las comunidades), generando confianza y reforzando el tejido social.
- Las comunidades y los participantes deben asumir que de la participación se derivan responsabilidades (no sólo derechos). Quienes participan deben tener en mente los propósitos de la sostenibilidad, el Estado de derecho, la seguridad jurídica y la gobernabilidad.
- Tanto el Gobierno como los partidos políticos y los actores privados (tanto del sector empresarial como de la sociedad civil) están llamados a prevenir que los espacios de participación sean capturados por terceros inescrupulosos.

#### **b. El fortalecimiento de la justicia en tiempos de transición**

- La justicia requiere de una reforma de carácter sistémico y no solo sectorial, que permita afrontar los problemas de descrédito y desconfianza, estrechamente vinculados con la percepción de impunidad, ineficacia, congestión e incluso de corrupción (Molano, Ramírez y Zarama, 2016b). La reforma estructural de la justicia sigue siendo una tarea pendiente.
- Una reforma estructural a la justicia requiere que sea diseñada e implementada con un enfoque de gobernanza, que vaya más allá del marco normativo y que tenga en cuenta a los operadores de justicia y seguridad, y asuma el desafío de transformar la cultura de la justicia.
- La administración de justicia requiere de liderazgo para afrontar los desafíos que sobrevienen con la puesta en marcha de la Justicia Especial para la Paz. Se requiere de justicia ordinaria para la transición, tanto como de la justicia transicional misma. La segunda debe ser complementaria de la primera, y en todo caso ambas jurisdicciones necesitan de una especial articulación para evitar que se solapen y entren en conflicto.
- La calidad normativa es un elemento esencial en el mejoramiento de la administración de justicia. Mejores normas disminuyen el potencial de conflicto. Mejores normas facilitan su interpretación por parte de los

operadores del derecho. Mejores normas suponen menores riesgos de conflicto y de vacío normativo. Mejores normas cierran las grietas por las que se escurre la impunidad. Mejores normas proporcionan mayor claridad sobre el alcance de los derechos y el contenido de las obligaciones.

- El objetivo de toda reforma sistémica de la justicia no es sólo ampliar la oferta de justicia. La mejor reforma de la justicia es la que logra, en el mediano y largo plazo, reducir la demanda de administración de justicia por parte de la ciudadanía, cuando esta logra vivir en la cultura de la legalidad y el derecho.

### **c. Expansión y consolidación de la clase media**

- Los actores encargados de la formulación de la política económica y social deben tener en cuenta la dimensión política de la vulnerabilidad de la clase media. El ensanchamiento y fortalecimiento de la clase media “no solo contribuye a la consolidación democrática, sino también a la gobernabilidad, previene la radicalización política y genera apoyo al imperio de la ley” (Molano y Zarama, 2016a, pág. 8).
- El “perfeccionamiento de la información socio-demográfica y económica disponible es una condición imprescindible, tanto para hacer el inventario real de los logros obtenidos como para identificar alertas y reenfocar las opciones de política pública hacia el futuro” (Molano y Zarama, 2016a, pág. 8).
- El ensanchamiento de la clase media ha tenido como consecuencia un mayor acceso a bienes y servicios públicos y por lo tanto una mejor calidad de vida. No obstante, “su capacidad de ahorro e inversión sigue siendo sumamente limitada. Esto sigue manteniendo a estas capas de la población en condición de precariedad y mantiene al Estado en la obligación de atender a su procura existencial.” (Molano y Zarama, 2016a, pág. 8). En efecto, en muchos casos las políticas públicas que permitieron la expansión de la clase media, producto de la evolución de la estructura económica y social, mantienen a los individuos en situación de dependencia y vulnerabilidad, pues actúan como desincentivos a la movilidad social, la formalización y el emprendimiento (Molano y Zarama, 2016a, pág. 8-9).

En ese sentido, para afrontar la vulnerabilidad de la clase media emergente la política pública debe promover “el emprendimiento y el apoyo a la iniciativa económica, fomentar la formalización económica, propender por el acceso a la propiedad, estimular el ahorro y la inversión, entre otros” (Molano y Zarama, 2016a, pág. 9).

#### **d. La asociatividad: una estrategia de desarrollo rural**

- La gobernanza de la asociatividad resulta fundamental para la perdurabilidad de los procesos asociativos, para que cumplan con su propósito en lo económico además de contribuir a la construcción de capital social y la formalización de las relaciones económicas (Molano y Zarama, 2016b). Como lo sugiere Ostrom, el cumplimiento de las reglas *ex post*, es decir luego de la formación del proceso productivo, es fundamental para la sostenibilidad de las asociaciones.
- Por tal motivo resulta esencial que el Estado cumpla su función como productor o articulador de gobernanza en materia de asociatividad. Ésta abarca tanto la regulación de las asociaciones, como la coordinación de los actores que participan en dichos procesos (pequeños productores, encadenadores, las instituciones de lo rural, las agencias de cooperación internacional, entre otros), y la administración de los beneficios obtenidos.
- La asociatividad —para cumplir con sus objetivos de agregar recursos y esfuerzos, compartir conocimientos y prácticas, mejorar la posición relativa de mercado y perfeccionar los procesos productivos— requiere “de capacidades técnicas, desarrollo organizacional, planeación estratégica, acceso a la información, reglas de transparencia y protocolos de rendición de cuentas” (Molano y Zarama, 2016b, pág. 8).
- La política pública debe fomentar la asociatividad cuidando la estructura de incentivos. El Estado puede promover las transferencias monetarias directas, siempre que sean temporales y condicionadas. Pero su labor, sobre todo, “debe estar encaminada a ofrecer asistencia a los productores que la requieren para superar fallas de mercado, como barreras de entrada, asimetrías en la información o en la estructura de mercado” (Molano y Zarama, 2016b, pág. 8).
- El enfoque de la gobernanza también puede ser útil para mejorar el acceso

a bienes públicos, de primer orden desde luego, pero de manera especial los de segundo y tercer orden tales como la infraestructura de transporte, la salud, la educación, la energía y el alumbrado público, los distritos de riego y el acceso al crédito. Aumentar el acceso de los productores a estos bienes públicos podría tener un efecto significativo en la generación de valor agregado y en la profundización de la dimensión empresarial de la asociatividad. (Leibovich, Botello, Estrada y Hernández, 2013)

### **e. Mayor alcance y mejor calidad en la provisión de bienes públicos**

- El Estado es el primer y principal responsable de garantizar la efectiva provisión de bienes públicos en el territorio, “[y]a sea que lo haga de forma directa e indelegable, o por vía indirecta, mediante concesión o bajo algún esquema asociativo con agentes privados, una adecuada regulación, un marco jurídico estable, comprensible, articulado, congruente y fácilmente aplicable es condición imprescindible para el adecuado cumplimiento de esa misión” (Molano y Zarama, 2016c).
- El Estado debe evitar que, sin su mediación, otros actores participen en la provisión de bienes y servicios públicos, puesto que toda vez que agentes económicos se ven obligados a hacerlo, ya sea con el objetivo de transformar el entorno en uno más óptimo para el desarrollo de sus actividades o por presión de la comunidades (como manera de subsanar las deficiencias del Estado en materia de provisión de bienes públicos), la legitimidad de las instituciones estatales se ve comprometida, se imponen cargas a las empresas en muchos casos insostenibles, y se deja a las comunidades en situación de dependencia y vulnerabilidad en lugar de empoderarlas (Molano y Zarama, 2016c).
- El Estado no puede renunciar ni delegar la producción de los bienes públicos de primer orden (la seguridad y la administración de justicia). En esta materia, el Estado tiene todavía el desafío de controlar e intervenir aquellos territorios que podrían considerarse en situación de desgobierno (Rabasa y Peters, 2007). En los territorios de gobierno disputado (en aquellos donde los grupos armados y criminales disputan el control al Estado y entre sí para propósitos principalmente asociados a las economías ilegales) se necesita aumentar la capacidad de los operadores de seguridad y de jus-

ticia para someterlos al orden legal vigente. Especial énfasis se debe hacer en las economías ilegales y en los mercados de violencia.

- Los actores privados pueden aprovechar las oportunidades de negocio que ofrecen los entornos donde operan para generar valor compartido con las comunidades. La participación de los privados en esquemas de producción de bienes públicos debe tener en cuenta la sostenibilidad de los proyectos productivos, e ir acompañada de estrategias de entendimiento con las comunidades que las hagan corresponsables de su perdurabilidad.
- La provisión de bienes colectivos y públicos de segundo orden es susceptible de ser delegada. No obstante, esta “requiere de esquemas tripartitos (Estado-empresas-comunidades), que permitan repartir de manera transparente, clara y relativamente equilibrada funciones, roles y responsabilidades” (Molano y Zarama, 2016c).

#### **f. Esfuerzos multidimensionales contra la corrupción**

- Teniendo en cuenta que las dinámicas de corrupción son esencialmente un problema de gobernanza de los asuntos públicos y privados, se requieren acciones y reformas que mejoren el marco normativo, las capacidades institucionales y las costumbres en el relacionamiento de los actores. En ese sentido, merece la pena subrayar que “La proliferación de regulaciones abre el campo a la contradicción normativa y posibilita la elusión de las normas, al tiempo que estimula la búsqueda de atajos en los procedimientos” (Molano et al, 2016d).
- No obstante, “(l)a sola adopción de instrumentos normativos tiene un impacto limitado en el cierre de las ventanas de oportunidad que son aprovechadas por los corruptos o que facilitan (e incluso incentivan) la práctica de la corrupción” (Molano et al, 2016d). Hacen falta esfuerzos multidimensionales para combatir la corrupción, con la participación permanente, decidida, activa y directa del sector público, las empresas, la sociedad civil y otros actores, como los medios de comunicación.
- A la sociedad civil como a los medios de comunicación les corresponde contribuir con que la corrupción sea presentada y afrontada como “una actividad criminal que tiene profundas consecuencias estructurales, más allá de sus implicaciones económicas o patrimoniales” (Molano et al,

2016d). Las nociones educulcoradas y eufemísticas de la corrupción tienden a ocultar el problema y, lo que es aún más grave, a validar socialmente este tipo de prácticas.

- Esos esfuerzos multidimensionales requieren del involucramiento activo de las empresas, incluso más allá de la suscripción de buenas prácticas o el cumplimiento de unos compromisos y estándares mínimos de precaución y buena conducta (*compliance*). Además de los costos reputacionales que afectan la valoración económica y social de las empresas, “la misma idea de ‘empresa’ y los valores empresariales se ven erosionados cuando la corrupción sustituye a la innovación, a la libre competencia, a la creatividad y a la agregación de valor, como clave a la hora de incrementar los beneficios o asegurar la participación en los mercados” (Molano et al, 2016d).
- Por eso, las empresas deben buscar poner en práctica procesos y estrategias estructurales como “los procesos de diligencia debida, la evaluación cuidadosa de los riesgos de terceros, la incorporación de criterios éticos a la evaluación de desempeño de sus empleados y directivos, y la instalación formal de oficinas de veeduría para la recepción de denuncias” (Molano et al, 2016).
- Los gremios son uno de los actores llamados a involucrarse de una manera más activa en la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, en la exigencia de buenas prácticas a sus asociados, e incluso mediante la adopción de mecanismos coercitivos. En efecto, “(e)l potencial de los instrumentos de control entre pares no ha sido suficientemente explorado en Colombia, y en ese sentido cabe preguntarse por qué los gremios no ‘sancionan’ a sus integrantes comprometidos en prácticas corruptas” (Molano et al, 2016). En ese sentido, los gremios podrían exigir a sus miembros unos estándares de buen gobierno corporativo y promover incluso modelos de gobernanza “auto-regulada”, los cuales podrían ser incluso más efectivos que los mecanismos de control exógenos. (Molano et al, 2016)
- En la lucha contra la corrupción, las agencias de control del Estado deben asumir un papel más allá de la investigación y sanción. Estas “(d)eben también ofrecer información al público en general a través de mecanismos como registros abiertos sobre los resultados de su labor que refuercen la sanción legal con la sanción pública y social” (Molano et al, 2016).

- Así como la corrupción se beneficia de y refuerza una débil cultura de la legalidad, los esfuerzos por combatirla deben incluir la corrección de las prácticas y percepciones sociales sobre la legalidad. En efecto, adoptar un enfoque más amplio y estructural “implica un esfuerzo por el mejoramiento de la calidad regulatoria, por la eficacia y la eficiencia en la función pública, por el rechazo del cumplimiento transaccional de la ley, por la recuperación de la credibilidad y la confianza en las instituciones y por la apropiación ciudadana de lo público” (Molano et al, 2016).

## Referencias

- Angulo, R. Gaviria, A. y Morales, L. (2014, junio) La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, Vol. XLIV, No. 1. pp. 173-209
- Anzola, M. y Botero, J.J. (2011, 21 de agosto). ¿Exactamente qué es la corrupción? *Razón Pública*. Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/2330-iexactamente-que-es-la-corrupcion.html>
- Leibovich, J., Botello, S., Estrada, L. y Hernández (2012). Capítulo cuatro. Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En: Perfetti, J.J. (Coord.), Balcázar, A., Hernández, A. y Leibovich, J. *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo; Sociedad de Agricultores de Colombia. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: [http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Pol%C3%ADticas-para-el-desarrollo-de-la-agricultura-en-Colombia-Libro-SAC\\_Web.pdf](http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Pol%C3%ADticas-para-el-desarrollo-de-la-agricultura-en-Colombia-Libro-SAC_Web.pdf)
- Bruno, M. A. (2009, agosto 13 y 14). Gobernabilidad de la Ciudad Metropolitana. Algunas reflexiones sobre la realidad institucional del AMBA. *X Seminario de RedMuni Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*.
- Molano, A (2015). Justicia para el posconflicto: viejos y nuevos problemas en escenarios complejos. En: Molano, A. (Ed.). *El posconflicto en Colombia: Reflexiones y propuestas para recorrer la transición*. Bogotá: Instituto de Ciencia Polí-

- tica Hernán Echavarría Olózaga y Fundación Konrad Adenauer Colombia.
- Molano, A., Ramírez, S. y Zarama, F. (2016a, marzo). *En Contexto*, No. 7. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/ampliacion-democratica-y-gobernabilidad-la-hipertrofia-de-la-participacion/>
- Molano, A., Ramírez, S. y Zarama (2016b, abril). Los desafíos de la justicia más allá de la Justicia Especial para la Paz. *En Contexto*, No. 8. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/los-desafios-de-la-justicia-mas-alla-de-la-justicia-especial-para-la-paz/>
- Molano, A. y Zarama, F. (2016a, junio). La clase media en Colombia: expansión, vulnerabilidad y sostenibilidad. *En Contexto*, No. 9. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/06/DIGITAL-en-contexto-9-junio-13.pdf>
- Molano, A. y Zarama, F. (2016b, junio). Asociarse para progresar: Una alternativa para el campo colombiano. *En Contexto*, No. 10. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/asociarse-para-progresar-una-alternativa-para-el-campo-colombiano/>
- Molano, A. y Zarama, F. (2016c, junio). El sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos: ¿Sinergias positivas o sustitución adversa? *En Contexto*, No. 11. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/WEB-Encontexto12-agosto16.pdf>
- Molano, A., Zarama, F., Fonseca, J. D. y Moncada, J. G. (2016d). La otra cara de la corrupción: la responsabilidad del sector privado. *En Contexto*, No. 12.
- Mutis, G. (18 de junio de 2013) Valor compartido, una estrategia empresarial de alto impacto. *El Espectador* (18 de junio de 2013). Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://www.elespectador.com/publicaciones/especial/valor-compartido-unaestrategia-empresarial-de-alto-imp-articulo-428561>
- Rabasa, A. y Peters, J.E. (2007). Dimensions of Ungovernability. En: Rabasa, A. et al. *Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorism Risks*. Santa Monica; Arlington; Pittsburg: RAND Corporation.
- Rose-Ackerman, S. (2009). “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”. En: Sandoval, I. E. *Corrupción y transparen-*

*cia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México D.F.: UNAM; Siglo XXI.

Velásquez, F. y González, E. (2003). *Qué ha pasado con la participación en Colombia.* Bogotá: Fundación Corona.

### 3. Los retos y dificultades de la participación ciudadana en Colombia, los acuerdos de paz y el “postconflicto”

*Mario Gómez Jiménez,*

Miembro del Consejo Nacional de Planeación  
y consultor en Derechos Humanos

#### Introducción

Este documento pretende abordar el desenvolvimiento de la participación ciudadana en nuestro medio; la relevancia de sus logros; el divorcio entre lo consagrado en las normas en la materia y lo observado al interior de la sociedad; el juicio de la Corte Constitucional sobre el valor y el deber ser de todo esfuerzo participativo; el rol de las autoridades en la satisfacción de las demandas sociales; el declive en la eficacia de los derechos de petición de las comunidades y el auge ascendente de los paros cívicos y protestas sociales como mecanismos de obtención de respuestas de las autoridades a las diversas problemáticas.

Así mismo, analiza algunos aspectos del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” sobre esta temática, lo que, como podrá constatarse, suscita entusiasmos entendibles, dado el momento político que se transita, así como viejas y nuevas dificultades de un elemento sustantivo para la existencia y profundización de la democracia y del Estado Social de Derecho.

## La participación ciudadana, sus hitos y las previsiones constitucionales a su favor

Son diversos los hitos normativos que consagran la participación ciudadana en las decisiones que afectan al conglomerado social del país.

Por ejemplo, hace 62 años, el 27 de agosto de 1954, se aprobó el acto legislativo No. 3 de la Asamblea Nacional Constituyente de la época, mediante el cual las mujeres colombianas obtuvieron el derecho a votar, que ejercieron por primera vez el 1 de diciembre de 1957, en el plebiscito de aquel año (Banco de la República, 2015).

Tiempo después, con la expedición de la Ley 12 de 1991, **por medio de la cual se aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, se dispuso que todo niño o niña** “que esté en condiciones de formarse un juicio propio” tendrá “el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos” (Ley N°12, 1991) que puedan ser de su incumbencia, que puedan afectar su desenvolvimiento, para lo cual deben tenerse en cuenta su “edad y madurez” (Ley N°12, 1991). Además de establecer que deberá ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo, “el niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio (...)” (Ley N°12, 1991).

Poco se ha desarrollado este postulado. Sin embargo, como consecuencia de tal prerrogativa, de aprobarse el plebiscito sobre el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC, se deberá garantizar, por ejemplo, la concurrencia de los niños y las niñas que han sufrido de las vulneraciones al Derecho Internacional Humanitario ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, así como ante la Jurisdicción

Especial para la Paz. No es otra la conclusión que deriva de la comisión de delitos como el reclutamiento ilícito y la violencia sexual.

Al citar los principales pilares en relación con estas temáticas debemos tener en cuenta que la Constitución Política de 1991, no solo se erige hasta hoy en el mayor referente en la materia, sino que, bajo su amparo, se han dictado normas emblemáticas, primero la ley 134 de 1994, que estableció diversos mecanismos de participación ciudadana, y, luego, la **ley estatutaria 1757 de 2015**, que adoptó “disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación” (Ley N° 1757 de 2015).

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, en los distintos ámbitos de la vida en sociedad, ha de tener cabida un principio democrático “que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado” (Sentencia C-089 de 1994).

De esta forma, se lleva a cabo “la distribución, control y asignación de poder social” (Sentencia C-089 de 1994) dado que, igualmente, “el principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción” (Sentencia C-089 de 1994).

Sobre esos cimientos las normas constitucionales apuntan a configurar un Estado Social de Derecho y configurar una república democrática, participativa y pluralista, en la que el pueblo constituye el poder supremo y razón del poder público (Sentencia C-150 de 2015). Con ese presupuesto se fundamenta su legitimidad, y se construye la base “tutelar de los derechos de participación de los individuos y de la sociedad en la conformación y control del poder político” y

de los “deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares” (Sentencia C-150 de 2015). En ese sentido, debe entenderse que la democracia es pilar de la adopción de los derechos y de la determinación de las obligaciones, así como de las reglas sociales, incluyendo las que rigen el funcionamiento y la toma de decisiones en la sociedad (Sentencia C-150 de 2015).

Como consecuencia de todos estos razonamientos, las autoridades deben impedir todo aquello que interfiera en el ejercicio de los derechos de una participación cívica constitucionalmente consagrada y, por el contrario, deben “promover estructuras democráticas en las diferentes formas de organización social” (Sentencia C-150 de 2015). Así, resulta imperativo, según la Corte Constitucional, idear e “implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados” (Sentencia C-150 de 2015) en la materia y “promover formas de participación democrática que comprendan no solo la intervención de partidos o movimientos políticos sino también de organizaciones sociales de diferente naturaleza” (Sentencia C-150 de 2015) en nombre del necesario pluralismo.

Por ello, se entiende que las formas de participación reguladas en la ley “no agotan las posibilidades existentes en esta materia. En efecto, en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (Sentencia C-150 de 2015)”.

Sobre estas premisas, se establece, entre otras cosas, que “la participación se manifiesta en la posibilidad que tienen todos los individuos, así como las minorías, de oponerse a las determinaciones de las mayorías cuando tales decisiones tengan la aptitud de afectar los derechos que constitucionalmente les han sido reconocidos y que les permiten expresar su individualidad” (Sentencia C-150 de 2015).

Esta consideración se funda en la necesidad de proteger “un ámbito de libre configuración personal, inmune a cualquier injerencia injustificada y que permite a las personas tomar decisiones individualmente o en familia” (Sentencia C-150 de 2015), o aun en comunidad, sobre la base de la extensa arquitectura normativa de estirpe constitucional que se edifica sobre la dignidad, el pluralismo citado, el libre desarrollo de la personalidad, la defensa de las formas de vida de los grupos étnicos, la legítima gestión de intereses profesionales, la representación de grupos étnicos de jóvenes, la interlocución de las instituciones de educación, las peticiones de los usuarios de los sistemas de seguridad social en salud, las solicitudes de los ciudadanos representados y articulados en los Consejos de Planeación de orden nacional o territorial para auscultar la formulación y el desempeño de las políticas públicas, los reclamos de los defensores del medio ambiente o de los consumidores.

En ese orden de ideas, como complemento de las garantías y como expresión del tránsito de una democracia representativa a una participativa, se prevén constitucionalmente acciones administrativas o judiciales que van desde el derecho de petición hasta las acciones de tutela y de cumplimiento, la acción popular, o la acción pública de inconstitucionalidad, entre otras.

## **La dicotomía entre lo consagrado y lo observado en relación con la participación ciudadana**

Luego de lo anotado en el acápite precedente debe señalarse que no es necesario abordar a plenitud aquí la deliberación metaética que surge de la “Guillotina de Hume”, que Zavadvker (2001) y muchos identifican en el pensamiento de David Hume y en los análisis posteriores de Prichard, Ayer, Hare o Popper sobre el mundo del ser y el deber ser; ni parece oportuno detenerse en un profundo análisis ontológico, o contrastar las premisas constitucionales con la deontología o la teleología que les asiste, para concluir que el divorcio entre lo dispuesto y lo observado en relación con la participación ciudadana es enorme.

La falta de un goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, de niños y niñas, de mujeres, de pueblos indígenas o de comunidades afro y campesinas, de pensionados, de sindicatos o empresarios, así como de habitantes que no reciben respuestas satisfactorias y tangibles a sus derechos de petición, dada la poca efectividad de dichas solicitudes, por ausencia de recursos para enfrentar las demandas sociales que en éstas se plantean o por la inercia burocrática proclive a un devenir afincado en pregonar y no aplicar los preceptos, dieron paso a centenares de paros cívicos, muchos de ellos en servicios públicos esenciales, lo que es contrario al orden constitucional (Constitución Política de 1991, Art 56).

La práctica política o *realpolitik*, que se basa en intereses concretos que van más allá de las previsiones normativas poco fructíferas o de las teorías y filosofías en que éstas se sustentan, le da funcionalidad a la protesta ciudadana como expresión cívica y como modalidad de participación, con independencia de la vulneración de las fórmulas legales.

Esto, que evidentemente genera malestar para quienes aspiran a que los canales formales e institucionales resulten provechosos y compatibles con el orden de convivencia previsto en los preceptos, cobra más sentido cuando se entiende que las demandas sociales, más que necesidades, son derechos fundamentales que los canales institucionales no atienden.

En este ámbito parece forzoso diferenciar las protestas sociales legítimas, que no interfieren en los derechos ajenos, de aquellas que, precisamente, utilizan dicha interferencia como mecanismo para lograr la atención de sus reclamos.

Y, ante esa dicotomía, existen soluciones, pues “la organización administrativa del Estado reposa sobre el principio del interés general. Es claro que la contraposición entre los intereses puramente particulares de los individuos aisladamente considerados, y los intereses generales, ha de resolverse necesariamente a favor de los intereses generales, pues lo colectivo debe primar sobre lo individual, y lo público sobre lo privado” (Sentencia T-617 de 1995).

No obstante, pese a que nuevas normas, como la Ley 1453 de 2011, dictan disposiciones en materia de seguridad que sancionan la obstrucción de vías públicas o la perturbación del transporte para impedir la circulación (Ley 1453 de 2011), pautas jurisprudenciales de distinto orden, cimentadas en la confianza legítima y en la buena fe, introducen reflexiones en otro sentido.

En efecto, esta confianza legítima se afinca en las expectativas ciertas de las personas o comunidades de encontrar solución a problemas históricamente desatendidos sobre los cuales, como consecuencia de una o varias protestas, se han acordado con las autoridades las soluciones parciales o integrales o las respuestas necesarias.

Al respecto, uno de los argumentos brindados por la Corte Constitucional permite inferir el grado de eficacia de las protestas, así como el ruinoso espacio que la democracia real y las autoridades brindan a los derechos de petición, particularmente desatendidos:

“(…) en este caso el Estado (…) se obligó a promover, con acciones concretas, las condiciones para lograr la igualdad material de una comunidad discriminada y marginada.

Llama la atención de la Sala la circunstancia de muy común ocurrencia en que el Estado para superar una emergencia derivada de un conflicto social con un grupo humano determinado, asume obligaciones a través de convenios con las partes en conflicto, que luego son incumplidos.

El incumplimiento de este tipo de obligaciones, resta credibilidad y legitimidad a la acción del Estado, frustra las aspiraciones legítimas de la comunidad, alienta las soluciones violentas a sus reclamaciones y, además, es contrario a la filosofía que emana del preámbulo de la Carta y al principio de la buena fe (art. 83 C.P.). El Estado Social de Derecho no sólo demanda de éste la proyección de estrategias para dar soluciones a las necesidades básicas de la comunidad en lo social y en lo económico, sino que exige acciones concretas para satisfacerlas; por lo tanto, la oferta o el compromiso estatal para atender en concreto dichas necesidades requiere ser traducido a la realidad, más aún cuando se trata de proteger o amparar derechos fundamentales.

El cumplimiento de esas obligaciones, en cuanto contribuyan a realizar efectivamente los derechos fundamentales, puede demandarse a través de la acción de tutela, no propiamente porque el respectivo convenio o acuerdo cree el derecho fundamental, pues éste ya aparece determinado en el ordenamiento constitucional, sino porque la unión de las voluntades —la estatal y la de la comunidad— se constituye en un instrumento de determinación, concreción y materialización del derecho, que le imprime un vigor adicional para su exigibilidad”(Sentencia T-007 de 1995).

Un Estado incapaz de asumir sus obligaciones y una comunidad cansada de peticionar por las respuestas a sus problemáticas, sin respuesta satisfactoria, conduce a medidas de hecho.

En el mes de julio pasado se afirmaba que “el país ajustó el paro de camioneros número 13 en los últimos 15 años” ( El Tiempo, 2016), situación que había sido precedida en el año 2013 por el Paro Nacional Agrario y por el Paro Cafetero. Hace un par de meses, en agosto de 2016, tuvo lugar el Paro Cívico en el Chocó. Casi simultáneamente se llevó a cabo el Paro Campesino en el Bajo Putumayo.

No hay novedad en el método, razón que va de la mano de su eficacia. Como lo anota Velásquez (2011, pág. 159), a partir de los estudios de Santana (1983), “entre 1971 y 1983 se realizaron más de 300 paros cívicos en Colombia”. Más de la mitad se originaron por problemas relacionados con servicios públicos domiciliarios en municipios con menos de 50.000 habitantes en zonas apartadas de los centros de decisión de política pública.

A todo lo anterior debe sumarse la presencia de actores armados que, mediante acciones ilegales, violencia y hostigamiento, inciden sobre las opciones de participación ciudadana, las sustituyen, las canalizan o las “fabrican”, según sea el caso.

También, debe agregarse que, precisamente, por la existencia de dichos grupos, el Estado no profundizó con suficiencia en la descentralización, elemento sustantivo

para una mayor participación de las poblaciones en el seno de los entes municipales y departamentales. Se afirma que de tiempo atrás “se han venido observando procesos de captura y reconfiguración cooptada del Estado a nivel local, regional e incluso en algunas instancias a nivel nacional, resultantes de la cooperación, cooptación o alianza entre grupos ilegales y sectores poderosos legales para la búsqueda de sus propios propósitos e intereses egoístas (Garay, 2010)”.

Ante ese panorama y como es propio de los Estados afectados por un conflicto armado, Colombia se re-centralizó en los últimos años. Problemáticas como la erradicación de cultivos ilícitos; la prevención de accidentes con minas antipersona y su eliminación; la prevención del reclutamiento ilícito de niños y niñas por parte de grupos armados; el apoyo a comunidades indígenas que sufren de desnutrición y carecen de seguridad alimentaria apropiada, por citar algunos ejemplos, parecen ser del exclusivo resorte nacional y conllevan una interlocución entre las comunidades afectadas y el gobierno central, sin mayor atribución de alcaldes y gobernadores.

A todas las dificultades anteriores se suman otras.

Una de éstas es la polimembresía, que se manifiesta cuando el mismo individuo o la misma organización pretenden ocupar los diversos espacios de participación existentes en desmedro de otros (Velásquez F. , 2011, pág. 171).

Otro de los inconvenientes guarda relación con la creación de múltiples ámbitos e instancias que, previstas para la participación ciudadana y desprovistas de recursos y articulación con otras estructuras, no cumplen su cometido, se inspiran en lógicas que priorizan la problemática a resolver, el territorio, o los grupos de interés sin que las opiniones que de allí deriven permeen las políticas públicas, lo que ha llevado a cuestionar si, de esta manera, se gesta una real ampliación democrática o, por el contrario, se contribuye a una hipertrofia en la materia, lo que no es positivo y resulta decepcionante (Velásquez F. , 2011) citado por (Molano, Ramírez y Zarama, 2016).

Como consecuencia, se afirma:

“El balance de un cuarto de siglo de democracia participativa en Colombia es ambiguo, y en algunos aspectos frustrante. Bien podría decirse que ni la democracia representativa ni la participación política han estado a la altura de las necesidades y las expectativas de los ciudadanos.

Con frecuencia el debate sobre el mejoramiento de la democracia en Colombia acaba girando alrededor de la participación ciudadana. Para muchos, la participación es la alternativa a las desacreditadas y controvertidas instancias de representación. Sin embargo, la democracia participativa no es una panacea universal. El ‘participacionismo’ puede erosionar la gobernabilidad, alentar la democracia plebiscitaria, socavar el Estado de derecho, facilitar la captura de las instituciones y descoyuntar la arquitectura de la gobernanza. Dicho en otras palabras, la hipertrofia de la participación es un verdadero riesgo para la democracia real y efectiva.” (Molano, Ramírez y Zarama, 2016)

## **La participación ciudadana en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”**

El “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, señala en su introducción que “la participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

“Participación general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución, el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016), son parte de lo prescrito en el texto.

Las FARC harán política y participarán en elecciones, según lo previsto. Para ello tendrán que ganarse al electorado con propuestas, en el marco de la participación o la movilización política que habrá de desenvolverse sin el uso de las armas ni la violencia, lo que permitiría la práctica efectiva de la democracia

en el país, “con garantías plenas para quienes participen” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016). De no conseguir los suficientes votos para su ingreso al Congreso, se les concede, como garantía, un mínimo de cinco (5) curules en el Senado y cinco (5) en la Cámara de Representantes, por un plazo equivalente a dos períodos constitucionales que empiezan a regir a partir del 20 de julio del año 2018.

Se establece, así mismo, la creación de 16 circunscripciones especiales de paz, con el fin de fortalecer la integración de las regiones más afectadas por el conflicto armado, como una medida de equilibrio democrático y de reparación de las poblaciones y comunidades allí domiciliadas que, a partir de la aprobación de los acuerdos, podrán aspirar a mayores niveles de participación.

Para hacer más garantista y eficaz la participación se prevé la conformación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; la gestación de un estatuto para la oposición; el sinceramiento de la vida democrática con la atribución de roles a la Marcha Patriótica y al Congreso de los Pueblos; la prevención de “cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016); y “el fortalecimiento de las garantías y las capacidades para que los ciudadanos y ciudadanas, asociados en diferentes organizaciones y movimientos sociales y políticos, desarrollen sus actividades y de esa manera contribuyan a la expresión de los intereses de una sociedad pluralista y multicultural por diferentes medios, incluyendo la protesta social” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

Por otro lado, “el Acuerdo busca implementar mecanismos para que las elecciones sean más transparentes” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016). Asimismo, pretende fomentar la participación ciudadana de toda índole, para lo cual se “elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016), tendiente a institucionalizar o re-institucionalizar, pues en muchos casos ya existe reglamentación o jurisprudencia al respecto, el acceso oportuno y libre a la información oficial;

la consagración de la réplica y rectificación frente a declaraciones agraviantes; la caracterización de organizaciones sociales formales y no formales; el apoyo a la creación de nuevas organizaciones, redes y alianzas; la sistematización de intercambios exitosos de fortalecimiento; el acceso a mecanismos de difusión de las organizaciones; el diseño de metodologías que contribuyan a la efectividad de la participación; el fortalecimiento de la financiación de las organizaciones sociales; la puesta en marcha de instancias de seguimiento y verificación del cumplimiento de compromisos derivados del establecimiento de los espacios de participación ciudadana; la atención oportuna de “las peticiones y propuestas [para] canalizarlas según su competencia, con el fin de que sean atendidas de manera pronta y eficaz” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016) en procura de devolverle al derecho de petición relieve en la interlocución entre la ciudadanía y el Estado.

Igualmente, se solicita al Consejo Nacional de Participación que, con el apoyo de Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP contribuyan a forjar estas materias.

En concordancia con lo afirmado, se anota y reitera que “la efectividad, transparencia y el buen desarrollo de la RRI [Reforma Rural Integral] dependen en gran medida de la promoción de una amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde estas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados. La participación es así mismo garantía de una mayor inclusión de las comunidades rurales —mujeres y hombres— en la vida política, económica, social y cultural de sus regiones y, por ende, de la nación” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

Se entiende, conforme a su literalidad, que la participación y el diálogo “entre los diferentes sectores de la sociedad contribuyen a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de tolerancia, respeto y convivencia en general, que es un objetivo de todos los acuerdos. Décadas de conflicto han abierto brechas de desconfianza al interior de la sociedad, en especial en los territorios

más afectados por el conflicto. Para romper esas barreras se requiere abrir espacios para la participación ciudadana más variada (...)” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

Uno de esos espacios está previsto en el punto 1.2.4, que señala:

“Mecanismos de participación: la participación activa de las comunidades — hombres y mujeres— en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, es la base de los PDET [Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial]. Para ello se establecerán instancias de decisión en los distintos niveles territoriales, en las que se incluya la presencia representativa de las comunidades, incluyendo la de las organizaciones, y el acompañamiento de los órganos de control, para:

- Definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.) en el territorio de acuerdo con las necesidades de la población;
- Asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y de su mantenimiento;
- Establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016)

Una primera consideración sobre estos mecanismos de participación, que ilustran lo que se ha pactado en éste y en otros puntos del Acuerdo afines a esta temática, es que, seguramente, animados por la necesidad de privilegiar la eficacia, no son instancias de exclusivo alcance deliberativo sino de decisión, vinculantes.

Por eso, aunque en este ejemplo tomado como referente el Acuerdo señala que la participación cívica se ha de llevar a cabo “en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales”<sup>1</sup>, como esencia de la adopción de iniciativas de desarrollo con observancia de un enfoque regional, surgen interrogantes: ¿la

---

1. Mecanismo adoptado en el Convenio 169 de la OIT

elección popular de alcaldes y gobernadores, sobre la base de un programa de gobierno, y su administración posterior, a partir de un plan de desarrollo, deberían supeditarse a lo dispuesto en las instancias de decisión enunciadas?; ¿la priorización de los planes nacionales de bienes públicos, obras y servicios a nivel local deriva de dichas instancias y no de la autoridad elegida? o ¿de ambos?; ¿la llamada presencia representativa de las comunidades complementa, suple o hace inane la elección de concejales y diputados en el ámbito territorial?

No son cuestiones simples. Tampoco estamos frente a la controversia que surge en toda democracia cuando se enfrentan las mayorías y las minorías ni estamos ante los dilemas que tienen lugar a partir de la aplicación de mecanismos que, como la consulta previa, ordenan conocer el parecer de grupos étnicos respecto de medidas legislativas y administrativas que puedan afectar sus formas de vida, sus proyectos propios, su existencia, particularmente en el campo de las obras de infraestructura o de “exploración o explotación de recursos minerales o del subsuelo en los territorios donde habitan” (OIT, 2011). No estamos, en suma, en las fronteras de la deliberación sino en la coexistencia de espacios de decisión, que deben armonizarse, que no pueden suplirse entre sí.

No son estos los únicos interrogantes. Otras preguntas guardan relación con las posibilidades reales de dar vida a un conjunto de canales de participación que, según la hipertrofia ya expuesta, se traducirían en una paradoja compleja: la existencia de más espacios que participantes. También preocupa que las dificultades ya anotadas, como la polimembresía, no puedan superarse. En fin, la puesta en marcha de lo pactado, que deberá interpretar lo previsto dentro de un equilibrio que no puede enfrentar a la democracia ejercida en las urnas con la participación comunitaria que nutre las citadas instancias de decisión local, tendrá desafíos de tal naturaleza, ya que, como dice el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, “negociar con las FARC es algo extraordinariamente difícil, pero palidece frente a la dificultad de la implementación de los acuerdos (Jaramillo, 2016)”.

Una reflexión final se inscribe en el aparente antagonismo que algunos perciben entre diversas instituciones y dispositivos, lo que apunta a incrementar cierto nivel de incertidumbre.

En efecto, es claro que, como ha dicho el Presidente Santos, “ahora vamos a ver —porque eso es parte natural de este proceso— más movilizaciones y protestas sociales, porque ya no va a ser en las selvas a punta de bala, sino por las vías democráticas como se solucionen las diferencias de nuestra sociedad” (Semana, 2016). También parece claro que las protestas son legítimas hasta que se traducen en la interferencia de los derechos de los demás y que, en tal medida, pautas de convivencia, como el reciente Código de Policía, deberían fijar las reglas del juego en esta materia.

Sin embargo, a juicio de las FARC este compendio normativo “choca con el acuerdo sobre participación política suscrito en la Mesa” (Semana, 2016).

Además, mientras el gobierno ha entendido que el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) de la Policía Nacional “se vuelve especialmente importante para preservar la seguridad en todo el territorio” en el postconflicto o postacuerdo, para las FARC “el Esmad [sigue] triturando colombianos que salen a protestar con justicia” (Semana, 2016).

No obstante, antes de todo esto es preciso el aval ciudadano a los acuerdos, dado que “el plebiscito tiene la finalidad de que el Presidente de la República conozca la opinión de los ciudadanos respecto de una política pública adelantada por su Gobierno, para dotarla de legitimidad democrática. Al existir un pronunciamiento del Pueblo soberano, la decisión política queda respaldada por la voluntad de los ciudadanos. En pocas palabras, la finalidad del plebiscito es provocar un mandato político del Pueblo soberano, que se expresa directamente sobre una política (...) para definir el destino colectivo del Estado” (Sentencia C-379 de 2016).

## Conclusiones y recomendaciones

Como reflexiones alrededor de este tópico cabe enunciar:

- Ninguna consideración en este texto puede interpretarse en detrimento del valor de la participación ciudadana en el seno de la democracia y en

la idea de consolidar un Estado Social de Derecho, ya que “desde el punto de vista del ciudadano la participación democrática es un derecho-deber (Artículo 95-5, C.P.), (...) que le concede [al ciudadano] la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores. Esta comprensión se manifiesta tanto en la elección de representantes como en los mecanismos de participación ciudadana. Ahora bien, es importante anotar que la participación ciudadana como derecho-deber, debe darse conforme a los mecanismos establecidos y bajo los parámetros constitucionales y legales aplicables en cada caso particular. Así pues, el poder constituyente debe expresar su soberanía por los medios establecidos para intervenir en la toma de decisiones colectivas. En un Estado constitucional y democrático el Pueblo acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad” (Sentencia C-379 de 2016).

- Pese a la existencia de hitos en el desenvolvimiento de la participación ciudadana, como el voto de la mujer, la elección de alcaldes y gobernadores, o la promulgación de la Constitución de 1991, hay espacios consagrados normativamente que no se han puesto en práctica con suficiencia, como el derecho de los niños y las niñas a participar en las decisiones que los y las afectan, según lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño.
- La dicotomía entre lo consagrado y lo observado en relación con la participación ciudadana constituye un típico divorcio. Lo regulado y lo puesto en marcha son mundos distintos, pues la filosofía política que alienta el esfuerzo por profundizar la democracia a través del valor brindado por las normas a las voces y pareceres ciudadanos no se compadece con la realidad en la materia, en donde los canales institucionales, como los derechos de petición de las comunidades, resultan infructuosos para satisfacer demandas sociales, conllevando reclamaciones que, en formato de protestas sociales, suelen ser más eficaces, aunque en no pocos casos interfieren sobre la convivencia y los derechos ajenos.

- En todo caso, los acuerdos y compromisos que derivan de las protestas pacíficas deben ser acatados por las autoridades que los pactan, como lo ha señalado la Corte Constitucional.
- Por todo ello, no resulta sorprendente que el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” propugne por reformular los alcances de dichas peticiones ciudadanas con el propósito de hacerlas más eficaces.
- Las dificultades de la participación en nuestro medio están relacionadas con la proliferación de espacios no cubiertos o ineficaces [hipertrofia], con la re-centralización del Estado, con la polimembresía, con la inacción de la administración pública frente a las demandas sociales, por ausencia de recursos, por inercia burocrática.
- El “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” reedita la necesidad de la participación como elemento fundante y constructivo de la democracia. No obstante, en algunos acápites, apunta a la multiplicación de instancias de decisión más que de deliberación que, a su vez, pueden traducirse en dicotomías y paralelismos con los resultados electorales que, a nivel local, erigen a un alcalde o gobernador como autoridad y, con ello, como mandatario de la voluntad popular en la priorización de los bienes públicos que identifica en su plan de desarrollo y deben acometerse en su periodo de gobierno.
- Materializar lo convenido, en un equilibrio armónico entre un sistema de participación comunitario que resulte compatible con las instituciones democráticas ya existentes constituye un reto enorme. De lo contrario, no habría certeza de que quien gana las elecciones podrá gobernar con el programa que ha sido favorecido con el aval ciudadano sino con aquel que deriva de instancias de decisión que, aunque deben actuar “en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016) pueden erigirse en cortapisas y no en complemento.
- Cambiar un conflicto armado por un número de paros y demandas sociales puede ser un canje admisible, dado que las protestas pueden resultar menos hostiles con los derechos a la vida o a la integridad. Sin embargo, la real y plena admisibilidad de tal trueque será determinada por la ausencia de interferencias de las reclamaciones en el ejercicio de los derechos ciu-

dadanos ajenos, razón por la que pautas de convivencia y policía deben ser cabalmente observadas para que el carácter pacífico de las protestas sea consustancial al respeto que merecen.

- Por lo antes anotado, puede ser factible sugerir:
  - El Estado debe apoyar la participación de niños, niñas y adolescentes en ámbitos escolares y comunitarios, en aras de forjarlos como ciudadanos y ciudadanas, en materias que guardan relación con el valor de la democracia y la pedagogía necesaria para cimentarla en las próximas generaciones, con su concurso. Igualmente, esto es pertinente para identificar con sus voces los instrumentos que inciden positivamente en su desenvolvimiento cotidiano y se dirigen a mejorar el sistema escolar, a partir de sus pareceres, o para prevenir delitos, como el abuso sexual o la utilización indebida de ellos y ellas en la ejecución de hechos ilícitos, lo que amerita conocer sus opiniones.

En ese plano, por ejemplo, debe entenderse que para salvaguardar el derecho a la integridad sexual de los niños y niñas menores de 14 años de edad, ellos y ellas deben conocer su cuerpo y las acciones de ilicitud que los perjudican y afectan. Para ello, es menester que interactúen con las autoridades que procuran prevenir estos hechos y miden los escenarios y ámbitos en que éstos tienen ocurrencia.

- Es necesario refrendar el valor de las peticiones ciudadanas en una sociedad que legitimó los paros como una forma eficaz de lograr la atención y satisfacción de los derechos, lo que implica que la administración pública estatal brinde observancia a los reclamos y demandas sociales en forma oportuna, con presupuesto real y en el marco de un ordenamiento legal que permita atender las competencias institucionales con celeridad.
- Es urgente delimitar los campos de acción de las instancias de participación que los acuerdos de paz con las organizaciones armadas al margen de la ley plantean y evitar las colisiones entre sus decisiones y las funciones de los concejos municipales y asambleas departamentales, lo que obliga a precisar ámbitos de acción, de colaboración y de interacción, así como de los mecanismos que alcaldes y gobernadores puedan emplear para dirimir controversias al respecto. Lo contrario

e irónico en este tópico es prohijar la participación en contravía de la democracia. Un galimatías que parecería extraño pero que puede ser factible.

En este empeño surgen dos retos: uno, analizar si es viable, como algunos creemos, que haya menos pero más eficaces espacios de participación y no muchos pero inexistentes en su incidencia real. El buen o mal desempeño del desarrollo local, comunitario o empresarial no depende de la existencia de múltiples “peajes” sino de una deliberación ciudadana de calidad que salvaguarde los derechos sustantivos en un ámbito democrático que observe los deberes, los límites y la eficacia de las distintas acciones; dos, propender en un país que procura acariciar la paz por el desmonte del centralismo, lo que se inicia con la concesión de competencias y recursos a las autoridades locales para múltiples tareas ya enunciadas, que incluyen el cambio de economías ilegales —no agotadas en la sustitución de cultivos de uso ilícito—, la superación de la pobreza, la nutrición de la infancia, la prevención del delito, entre muchas más.

- Parece indispensable que una vez se definan los acuerdos de paz y su vigencia, se erija, en forma coetánea, una pedagogía sobre la participación ciudadana que involucre con idéntica relevancia el valor de la democracia en el seno de la sociedad, lo que incluye el respeto a la protesta social pacífica, y la importancia del orden cívico, que permite garantizar los derechos ajenos y evita su interrupción arbitraria.

Así las cosas, quienes protestan y quienes no lo hacen, podrían convivir sin detrimento de sus pretensiones. Así, también, se identificaría como necesario el accionar de la autoridad ante los abusos ciudadanos y se pondría en marcha un repudio institucional, tan legal como legítimo, a la fractura de los derechos fundamentales amenazados bajo el pretexto de defender otros.

Participar es esencial, hacerlo de la mejor manera es un cometido sustantivo.

## Referencias

- Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, 12 (Congreso de la República de Colombia 1991).
- Garay, J. (2010). *25 años de la Descentralización en Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. Consultado en octubre de 2016, disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_19274-1522-4-30.pdf?100426210402](http://www.kas.de/wf/doc/kas_19274-1522-4-30.pdf?100426210402)
- Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Consultado en octubre de 2016, disponible en: <http://www.acuerdodepaz.gov.co/acuerdos/acuerdo-final>
- Jaramillo, S. (2016, 12 de septiembre). Caracol Radio [Entrevista]. Consultado en octubre de 2016, disponible en: <http://alacarta.caracol.com.co/>
- Molano-Rojas, A., Ramírez, S. y Zarama, F. (2016, marzo). Ampliación democrática y gobernabilidad: ¿la hipertrofia de la participación? *Instituto de Ciencia Política. En Contexto* 7.
- OIT. (2011). El Convenio 169 de la OIT: pueblos indígenas e inclusión social Consultado en octubre de 2016, disponible en: [http://www.ilo.org/americas/oficina-regional/direcci%C3%B3n-regional/WCMS\\_178820/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/oficina-regional/direcci%C3%B3n-regional/WCMS_178820/lang-es/index.htm)
- Banco de la República de Colombia (2015). Voto Femenino. Consultado en octubre de 2016, disponible en: [http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/el\\_voto\\_femenino](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/el_voto_femenino)
- Santana, P. (1983). *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*. Bogotá: CINEP.
- Semana. (2016). Respaldo de Santos al Esmad genera polémica. *Semana*. Consultado en octubre de 2016, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-santos-fortalecera-esmad-para-el-posconflicto/479858>
- El Tiempo. (9 de Julio de 2016). Este es el paro camionero más largo de los últimos años. Consultado en octubre de 2016, disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/razones-del-paro-camionero/16640317>
- Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. *Política y Sociedad*, 159.

Zavadivker, N. (2001). *David Hume y la imposibilidad de pasar del 'es' al 'debe'*. Obtenido de [www.academia.edu](https://www.academia.edu/1650483/David_Hume_y_la_imposibilidad_de_pasar_del_es_al_debe): [https://www.academia.edu/1650483/David\\_Hume\\_y\\_la\\_imposibilidad\\_de\\_pasar\\_del\\_es\\_al\\_debe](https://www.academia.edu/1650483/David_Hume_y_la_imposibilidad_de_pasar_del_es_al_debe)

## 4. Participación ciudadana en el posconflicto: entre la hipertrofia y la inanición

*Sergio Guarín León,*

Coordinador del área de postconflicto y construcción de paz,  
Fundación Ideas para la Paz

La expectativa del postconflicto en Colombia ha revivido el debate sobre nuestro ideal de democracia participativa. La lectura del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, suscrito entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, y el examen del concepto de “paz territorial”, ponen en evidencia que la participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas fue uno de los puntos clave de las negociaciones de paz llevadas a cabo en La Habana de manera pública entre el 26 de agosto de 2012 y el 24 de agosto del 2016, y que buena parte del éxito de la implementación de los acuerdos de paz, en caso de llegarse a poner en marcha<sup>1</sup>, dependerá de nuestra capacidad para desarrollar procesos participativos de alta calidad.

---

1. Como es bien conocido, en el plebiscito celebrado el 2 de octubre de 2016, la ciudadanía votó NO al acuerdo tal y como se presentó a la opinión pública. Derivado de ello, y aunque el triunfo fue por un estrecho margen, el Gobierno impulsó la realización de consultas en busca de un consenso político amplio. En el momento en que se escribe este documento, no existe claridad sobre si esas consultas conducirán a cambios de fondo en los temas tratados en este documento.

En ese contexto, el presente documento pretende hacer un análisis sobre las oportunidades y desafíos que implica esta nueva apuesta participativa. Para ello, parte de una breve consideración conceptual y propone después una discusión sobre el sentido que tiene la participación ciudadana en los procesos de construcción de paz y sobre los límites de la misma. En términos muy sencillos, y apelando al muy aristotélico “justo medio”, me propongo demostrar que el éxito de la experiencia participativa consiste en encontrar un equilibrio entre la indiferencia que ha marcado nuestro pasado y la hipertrofia derivada de una noción nociva de democracia participativa radical.

## Breve comentario sobre los conceptos

El concepto de “participación ciudadana” está íntimamente ligado al ideal democrático. La democracia, comprendida como un modelo de gobierno basado en los principios del autogobierno ciudadano, la elección libre de representantes y la competencia ideológica, se fundamenta en la posibilidad real que tienen los ciudadanos para incidir en la toma de decisiones.

En ese marco, la posibilidad más evidente que tienen los ciudadanos es la de elegir a sus gobernantes y la de ser elegidos, propósitos que se materializan principalmente a través del voto popular. Hoy creemos que mientras más libres y universales sean estas votaciones, y en la medida en la que ellas reflejen la diversidad ideológica, estamos en camino de profundizar nuestra democracia. De manera habitual, este mecanismo de participación es el centro de lo que se ha llamado la democracia “representativa”.

Además de ser pieza clave en la elección de funcionarios públicos mediante elecciones periódicas, el voto es utilizado también para consultar al pueblo sobre decisiones cruciales o poco obvias. Los plebiscitos, los referendos y las consultas populares son ejemplos de los procedimientos que se encierran comúnmente bajo el rótulo de la “democracia directa”. En ellos, el constituyente primario —o sea la ciudadanía— expresa su preferencia general y el Estado, orientado por un principio de mayorías, queda comprometido a cumplir la voluntad del pueblo.

A la democracia directa se llega a través de varias rutas. Hay votaciones en las que el gobernante busca legitimidad alrededor de una decisión impopular o tremendamente controversial. En otros casos, la citación a elecciones está precedida de una agitación popular intensa, a partir de la cual se crea la necesidad de consultarle al pueblo su opinión sobre asuntos en torno a los cuales hay agudos debates. En Colombia se ha experimentado recientemente una inusual oleada de mecanismos de consulta ciudadana, que han ido desde el plebiscito por la paz hasta las consultas populares en torno a la conveniencia o no de permitir la explotación minera.

Como complemento a este tipo de procedimientos de participación electoral, la “democracia participativa” se materializa también mediante manifestaciones de diálogo público. En ella, la ciudadanía se involucra activamente en la construcción y discusión de decisiones sobre el ámbito público. Estos casos, a diferencia de aquellos que tienen al voto en su centro, convocan frecuentemente no a la totalidad de la ciudadanía, sino a determinados grupos de interés, es decir, a un conjunto de ciudadanos que tiene la motivación directa de debatir sobre el futuro de la sociedad en un determinado sentido.

Esta expresión de la participación democrática tiene, a su vez, diferencias internas. Para efectos analíticos, acudiré a la distinción recogida entre otros por Mansuri y Rao (2013) entre las llamadas participación “orgánica” e “inducida”. La participación orgánica es el resultado de una necesidad social y se expresa a través de manifestaciones autónomas y no institucionalizadas. Las marchas, las mingas, las concentraciones, los colectivos, las protestas, los grupos de trabajo y el llamado a causas mediante redes sociales son algunos ejemplos de la participación orgánica. La sociedad “siente” la necesidad de “decir” algo y se organiza para que el Estado “escuche”. Uno de los fundamentos de las democracias es, precisamente, brindar condiciones para que esta participación orgánica exista y sea lo más libre posible.

Por su parte, la participación “inducida” se refiere a los esfuerzos de la institucionalidad para “hacer parte” de manera intencional a la ciudadanía en la toma de las decisiones. Por lo general, este tipo de participación está consagra-

da en marcos jurídicos que obligan a los mandatarios a convocar a la ciudadanía y refleja hasta qué punto existe el anhelo de consolidar una democracia participativa. Los presupuestos participativos, los cabildos abiertos, los consejos y comités ciudadanos, ya sea sectoriales o territoriales, y la convocatoria a reuniones para apoyar la formulación de políticas públicas son expresiones de esta manifestación “inducida” de la participación.

Estas diferencias son útiles para comprender las distintas manifestaciones del fenómeno participativo, pero no son eficaces describir toda su inmensa riqueza, ni para categorizar sin errores las muchísimas posibilidades de participación. Existen zonas grises entre ambas categorías, así como experiencias que escapan a una fácil clasificación. Una mesa de trabajo convocada por un Ministerio tras un paro extendido, o la conformación de un mecanismo de diálogo no reglamentado pero convocado por las autoridades son ejemplos que retan estos rígidos límites. Pese a ello, estas categorías permiten diferenciar esas interacciones que se dan por efecto de la energía social de otras que son producto de la intención participativa de los Estados.

El “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” contiene propuestas diversas para fortalecer la participación ciudadana en todas sus formas. El punto 2 del acuerdo, denominado “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, traza un ambicioso itinerario de ampliación de la democracia en Colombia, en cuyo centro está el propósito de robustecer los distintos mecanismos de participación. En él se proponen medidas para ampliar la democracia representativa y para fomentar la participación ciudadana en la construcción de lo público. Se definen tareas específicas en cuanto a estatuto de oposición, garantías de seguridad para líderes políticos y ciudadanos, reformas al régimen y organización electoral, protección de la protesta y la movilización ciudadana, promoción de la veeduría y el control social y acceso a medios de comunicación.

Mención aparte merecen, en ese mismo punto, las propuestas para fomentar el sistema de planeación participativa del desarrollo y la creación e impulso, a nivel nacional y territorial, de Consejos para la Reconciliación y la Convivencia.

Estas dos iniciativas se unen a las múltiples formas de participación ciudadana inducida presentes en los acuerdos sobre desarrollo rural, denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”, y sobre drogas, cuyo título es “Solución al problema de las drogas ilícitas”. En efecto, en éstos se hace una invitación permanente a generar espacios de diálogo institucional entre el Estado y la ciudadanía para la definición, la implementación, el seguimiento y la veeduría a un amplio conjunto de políticas públicas.

Lo anterior implica que los acuerdos de paz firmados en La Habana definen el itinerario de un posconflicto en cuyo centro se encuentra la participación ciudadana, entendida en sus más diversas manifestaciones. Entre todas ellas nos referiremos con especial atención a las que encajan en el concepto de “democracia participativa”, que, tal y como lo propone Juan Fernando Londoño, “se puede caracterizar [...] como el conjunto de mecanismos institucionales que buscan que los ciudadanos tengan una mayor influencia y control sobre asuntos colectivos mediante procesos deliberativos.” (Londoño, 2015, pág. 21)

## La participación ciudadana, una promesa incumplida<sup>2</sup>

Reflexionemos brevemente sobre el itinerario de la participación ciudadana en nuestro país. En el caso colombiano, como en muchas otras experiencias internacionales, el ideal participativo apareció no sólo con el deseo de complementar y de mejorar la calidad de las decisiones de los funcionarios públicos mediante la interacción con los ciudadanos, sino de contrarrestar las prácticas de la política tradicional (Heller y Rao, 2015).

---

2. Quiero agradecer muy especialmente el trabajo del equipo de investigadores del área de posconflicto de la Fundación Ideas para la Paz, en particular a Paulo Tovar, Laura Ángel, Lizbeth Guerrero, Leonardo Goi y Jorge Soto. Ellos han revisado con mucho detalle buena parte de la bibliografía citada en este apartado y han contribuido a nuestro entendimiento sobre los problemas de la participación.

Con mucho vigor desde finales de la década de los ochenta, y especialmente en el ámbito de los países del tercer mundo, surgieron fuertes reclamos producto de la desconfianza y descrédito en la democrática puramente representativa y en una gestión pública altamente centralizada (Heller, 2013). En ese contexto, si bien se reconocieron los logros en la universalización del voto y el funcionamiento regular de las elecciones en la mayoría de países de occidente (Nabatchi, 2012), floreció un sentimiento generalizado según el cual las decisiones que afectan a la ciudadanía se toman en escenarios cada vez más distantes, que no reconocen o incorporan las particularidades de los directamente afectados por ellas. Indicadores de este reclamo se encuentran en los altos niveles de abstención electoral, la baja confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, la disminución en la pertenencia a organizaciones y la apatía frente a lo público (Smith, 2005).

En ese contexto, y como lo ha mostrado atinadamente Fabio Velásquez (2011), Colombia produjo un rico marco normativo para el impulso de la participación y la descentralización como respuesta a un enorme descrédito institucional, buscando los antidotos para el clientelismo y la estrechez democrática. En cierto modo, Colombia heredó la tesis bien extendida en América Latina según la cual, frente a la incapacidad de la clase política de tramitar las necesidades ciudadanas, se requieren mecanismos que vinculen a la gente en la toma de las decisiones (Avritzer, 2002).

Pese a los enormes esfuerzos que se invirtieron para materializar ese anhelo participativo, el itinerario de la participación ciudadana en Colombia ha resultado más amargo que dulce. Como lo indica Juan Fernando Londoño (Londoño, 2015, pág. 72), la evidencia sobre el éxito de los mecanismos de la democracia participativa es diversa. Las muestras claras del fracaso de la democracia directa (particularmente en cuanto a la frecuencia de su uso), contrastan con la escasa información que tenemos sobre las manifestaciones de la participación orgánica e inducida. A pesar de ello, tenemos la conclusión preliminar de que con estas prácticas no hemos logrado acercar a las comunidades al Estado, ni mucho menos generar políticas públicas ampliamente debatidas.

Como muestra de ese consenso, y con el fin de explicarlo, en su balance de los veinte años de la Constitución del 91, Rodrigo Uprimny (2013) atribuyó el fracaso de la apuesta por la democracia participativa a la existencia de tres rasgos característicos del contexto social y político colombiano: la subsistencia de relaciones clientelistas entre el Estado, los partidos políticos y la ciudadanía; la exclusión derivada de las inequidades socioeconómicas; y, finalmente, al conflicto armado y la violencia como fenómenos que afectan el ejercicio del derecho a la participación a través de la intimidación y el control de los espacios y mecanismos institucionales de involucramiento ciudadano.

Veámos algunas de las evidencias que soportan este amargo consenso, particularmente concentradas en las experiencias de la democracia directa y en los mecanismos inducidos de participación. Sobre las primeras, con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>3</sup> se puede señalar que en nuestro país ha habido 132 intentos de revocatoria de mandato, de los cuales 32 han ido a votación y ninguno ha conseguido el umbral. Asimismo, de las 9 propuestas de referendo sólo en un (1) caso se ha llegado al proceso electoral y, durante su votación, se alcanzó el umbral para sólo una de las 15 propuestas hechas por el ejecutivo. Sobre estos mecanismos, la consulta popular es la única que ha logrado ser usada con cierta frecuencia. En efecto, hasta el momento ha habido 23 consultas municipales y 3 departamentales sobre temas variados de la agenda pública.

Por otro lado, si bien resulta difícil valorar la efectividad de los mecanismos participativos que acá hemos llamado inducidos y aún cuando existe evidencia sobre la relevancia que ha tenido la práctica de los presupuestos participativos en algunas regiones del país como Nariño, el oriente antioqueño, la provincia de Ocaña en Norte de Santander, Barrancabermeja y Bogotá (Santana, 2008), hoy sabemos que los espacios institucionales de consulta y diálogo con los ciudadanos no han sido útiles en general para canalizar las necesidades de la gente en las distintas regiones del país.

---

3. Recogidos también por Juan Fernando Londoño (2015) en su texto.

Gracias a las investigaciones de Foro Nacional por Colombia<sup>4</sup>, sabemos que en Colombia contamos hoy con 111 espacios para la participación ciudadana que pueden ser catalogados como de tipo inducido. De ellos, 31 son poblacionales, 60 son sectoriales, 13 territoriales y 7 de control social. Asimismo, hemos comprendido que estas instancias, que en su desarrollo comenzaron favoreciendo la perspectiva territorial y terminaron decantándose por el enfoque sectorial, tuvieron su auge durante la década de los 90, periodo después del cual fueron reemplazadas (como vía efectiva para incidir en las decisiones oficiales), por otras vías de participación no institucionales.

De acuerdo con Fabio Velásquez, parte de las dificultades que han enfrentado estos escenarios de participación ciudadana deliberante han sido: i) una enorme dispersión de normas y escenarios, la cual ha generado, consecuentemente, la dispersión en los esfuerzos participativos y la consecuente pérdida de su capacidad de influencia, ii) la distancia cada vez mayor que existe entre los líderes sociales que participan y las bases a las que representan y los problemas de legitimidad derivados de la pertenencia de estos líderes a múltiples escenarios de participación (que Fabio llama “polimembresía”, iii) la fractura entre los escenarios participativos de deliberación y los esquemas de toma de decisión política y iv) los efectos del conflicto armado en el arrinconamiento, cooptación y remplazo de los líderes sociales por efectos del conflicto armado (Velásquez F. E., 2011).

Ejemplos muy conocidos de esta frustración han sido, en varias regiones del país, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) —instancia dedicada a apoyar la formulación y el seguimiento de los planes de desarrollo—, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) —estructura mediante la cual se espera incluir las expectativas ciudadanas en los planes rurales de los municipios y departamentos—, los Consejos Territoriales de Paz —que fueron creados con la idea de dotar de legitimidad pública las iniciativas territoriales para la

---

4. Las referencias de este apartado han sido recogidas por el autor en varias intervenciones hechas por Fabio Velásquez, presidente de Foro Nacional por Colombia, en eventos académicos sobre participación ciudadana.

construcción de la paz<sup>5</sup>— y las Mesas de Víctimas, encargadas de formular los Planes de Acción Territorial. En todos esos casos, la gestión misma de las instancias y la integración de sus resultados ha sido, para los mandatarios locales, más que una oportunidad, un requerimiento cumplido a medias. Por eso es tan frecuente la idea de que no existe “interés político” por parte de los funcionarios para acometer las tareas que requiere una participación ciudadana activa.

Si bien carecemos de datos sistemáticos sobre la evolución y solidez del conjunto de los espacios de participación ciudadana inducida, es evidente que hay un descontento de los ciudadanos con este tipo de interacciones con el Estado. De otro modo serían poco explicables las sucesivas y cada vez mayores expresiones no institucionalizadas mediante las cuales los grupos de interés intentan llamar la atención de las autoridades públicas.

Sobre este particular, vale la pena recordar lo dicho por Juan Fernando Londoño cuando afirma: “la lógica tradicional de acción de los gobiernos es actuar en forma reactiva y no proactiva en los procesos de consulta con los ciudadanos. Así, es común que los gobiernos dialoguen con los ciudadanos después de que estos han acudido a mecanismos de protesta para hacer valer su voz, pero esto no constituye un mecanismo de democracia participativa, sino una acción de gobierno frente a una situación de hecho” (Londoño, 2015, pág. 22).

## Los acuerdos de paz, una nueva oportunidad

Aún partiendo de este escenario de frustración y languidez, los acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y la Guerrilla de las FARC han reivindicado nuevamente la fe en la participación ciudadana como motor de cambio social. En los siguientes apartados me propongo examinar algunas razones de ese reverdecimiento y su relación con los conceptos más amplios de construcción de paz.

---

5. Un balance analítico y descriptivo de los Consejos Territoriales de Paz es el realizado por Jorge Soto, investigador de la Fundación Ideas para la Paz, disponible en: <http://www.ideaspaz.org/especiales/consejos-paz/>

### La hipótesis de partida de los acuerdos de paz

El marco conceptual que dio lugar al proceso de paz con la guerrilla de las FARC, comprendido como política pública, se hizo patente por primera vez con la expedición de la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En su artículo tercero reza: “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*”.

Luego de dos periodos presidenciales consecutivos en los cuales se negó de manera sistemática la existencia en Colombia de un conflicto armado interno<sup>6</sup> y se denominó a las FARC como un grupo narco-terrorista, el Gobierno colombiano, mediante la sanción de la Ley de Víctimas, admitió tácitamente la necesidad de acudir a un diálogo político para ponerle fin a la confrontación armada.

Efectivamente, al aceptar nuevamente la existencia del conflicto y al promover una política pública de resarcimiento a las víctimas en términos de justicia transicional, el Estado reconoció que los desastres humanitarios causados en el marco de la confrontación entre la Fuerza Pública y ciertos grupos armados ilegales no eran asimilables a los efectos de la delincuencia organizada, y que, por lo tanto, eran objeto de solidaridad por parte de todos los colombianos. En ese sentido, si bien en el trámite que hizo la ley en el Congreso fueron explícitas las reservas del Estado de admitir responsabilidades directas en las vulneraciones a los Derechos Humanos y las infracciones al DIH, también fue claro que el propósito central de las medidas de reparación, justicia y verdad fue contribuir efectivamente a la reconciliación nacional y a revertir los efectos del conflicto.

---

6. Me refiero a los periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, sucedidos entre 2002 y 2006, y 2006 y 2010.

En retrospectiva, la aprobación de la Ley de Víctimas y el reconocimiento, mediante ella, del conflicto armado en Colombia, fueron la cuota inicial del proceso de paz con las FARC, en la medida en que abrieron la puerta de considerar a las FARC como un grupo armado que, pese a sus estrechos vínculos con la criminalidad organizada y a su propio prontuario delictivo, promueve una lucha armada orientada al cambio de ciertas estructuras sociales, económicas y políticas, y que ese es el motivo por el cual niega la legitimidad del Estado. De este modo es comprensible que los diálogos con las FARC no puedan asimilarse con un sometimiento de este grupo a la justicia.

En ese orden de ideas, el proceso de paz identifica un conjunto de transformaciones que es necesario acometer para que la parte insurrecta pueda depone sus armas y acuerda una serie de medidas mínimas para poner en marcha dichos cambios. El preámbulo del “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” cita, en ese sentido, que “El desarrollo económico con justicia social y en armonía con el medio ambiente, es garantía de paz y progreso” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2012, pág. 1).

Sin aceptar la tesis de las causas objetivas de la violencia, el Gobierno colombiano en la negociación aceptó que para parar el conflicto y para construir una paz estable y duradera era necesario identificar asuntos en los que se había configurado una deuda histórica por parte del Estado colombiano y acometer reformas puntuales alrededor de estos asuntos. En términos conceptuales, se puede decir que en el marco de la negociación se aceptó la famosa tesis de Johan Galtung (1996) que explica la recurrencia de la violencia directa o visible, por la existencia de tipos de violencia menos evidentes, provenientes de la falta de oportunidades, de problemas estructurales del Estado y de modos de relacionarnos que definen una cultura de la violencia.

### **El concepto de paz territorial**

Con el propósito de poner en marcha los cambios pactados y de avanzar hacia el cambio de estructuras excluyentes, el acuerdo de paz invocó nuevamente al carácter transformador de la participación ciudadana. Y para ello, formuló el

concepto que hoy se conoce como la “paz territorial”.<sup>7</sup>

Paz territorial es un enfoque de política pública que ha sido ampliamente difundido y discutido por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de Colombia (OACP), el cual se puede sintetizar como una apuesta por la focalización, por la participación ciudadana y por la generación de capacidades en los actores territoriales.

Sobre el primer punto, el planteamiento de la paz territorial señala que la solución de los grandes problemas de equidad, distribución y desarrollo deben diseñarse conforme a las características propias de cada una de las regiones en las que se ha vivido el conflicto. Se trata de una idea cuya obviedad no le ha restado vigencia: que no existen soluciones uniformes de política pública y que cada territorio requiere una aproximación diferente. Adicionalmente, con la idea de la focalización se hace explícita la necesidad de hacer esfuerzos especiales para atender a la población que ha sido especialmente golpeada por el conflicto y la pobreza.

Enlazado a esta necesidad se encuentra el segundo eslabón de la paz territorial. Este consiste en reconocer que no hay manera más adecuada de construir políticas a la medida de los territorios que propiciando diálogos profundos con la ciudadanía alrededor de sus expectativas, necesidades y deseos. Desde esta perspectiva, la focalización correcta no se consigue únicamente cuando se priorizan un conjunto de municipios para la acción especial y diferenciada del Estado, sino cuando son los pobladores de los territorios escogidos, quienes determinan el sentido y materialización de las decisiones del Estado. En este caso, la participación ciudadana ocupa un papel central en el proceso de construcción de Estado y en la relegitimación de las autoridades públicas. Como lo ha señalado Claudia López (2016), un Estado que construye confianza debe ser un Estado capaz de convocar a la ciudadanía, de construir consensos y de cumplir lo que

---

7. El concepto de paz territorial fue “lanzado en “ una conferencia dictada por el Comisionado de Paz, Sergio Jaramillo, que está disponible en: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>

promete. Este es el corazón de este planteamiento: la paz se construye desde los territorios, con la gente, en un intercambio permanente y directo con un Estado que se ocupa de las necesidades y los deseos de quienes han sido vulnerados por la guerra.

Esta noción de paz territorial no puede comprenderse en su total dimensión si no se relaciona con la necesidad de generar y fortalecer las capacidades de interlocución entre los actores del territorio. Visto así, el acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla tiene una importante deuda con los planteamientos de John Paul Lederach, quien ha señalado con vigor la necesidad de reconstruir relaciones mediante el diálogo y la cooperación y de generar las posibilidades reales para que ese diálogo genere decisiones concretas. Esta perspectiva resulta crucial, por cuanto los estudios sobre la construcción de la paz han mostrado con vehemencia que la recuperación de las sociedades que han atravesado conflictos violentos y, por ende, las agendas del posconflicto, están estrechamente relacionados con la capacidad de la gente de reconstruir vínculos que las guerras rompieron.

Focalización, participación y capacidades vistos de manera conjunta no son exclusivas del planteamiento de la paz territorial. De hecho, distintas iniciativas ciudadanas de construcción de paz han trabajado en Colombia con planteamientos muy similares. La experiencia de los Programas de Desarrollo y Paz, de las Iniciativas de Paz desde la Base, de Redepaz, de Indepaz y de Planeta Paz, por mencionar sólo algunas, se ha basado en una concepción de construcción de paz con enfoque territorial que, vista en perspectiva, construyó el marco conceptual y de acción en el que fue posible la negociación entre el Estado y las FARC.

## Los dilemas de la participación en el ámbito del posconflicto

Reflexionaré a continuación sobre los dilemas que implica esta visión de paz territorial y sobre los riesgos que tiene invocar una fe ciega en la participación como motor de cambio y construcción social. Mis planteamientos parten de

considerar que el Gobierno nacional tomará recaudos sobre los problemas de procedimiento e institucionales que han impedido en el pasado el éxito de la participación y que se tendrán en cuenta las variadas reflexiones que se han formulado sobre la experiencia participativa. Mi propósito con esta reflexión es llamar la atención sobre algunos asuntos que, desde mi perspectiva, están ausentes en el debate actual sobre la materia.

### **Participación ciudadana como fuente de justicia**

En los términos expresados por el acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC, el éxito del posconflicto está íntimamente ligado a la posibilidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que, durante décadas, han estado marginados de las dinámicas económicas y sociales que han suscitado los procesos de modernización del Estado.

El propio Sergio Jaramillo, Alto Comisionado para la Paz, en el texto central sobre la paz territorial ha afirmado: “Si entendemos la construcción de la paz como un ejercicio para reforzar normas y hacer valer derechos, tenemos un marco para ponderar mejor los intereses de la justicia con los de la paz. Siempre y cuando entendamos “justicia” en el sentido amplio de la palabra, como solía definirla John Rawls: como un “sistema equitativo de cooperación en el tiempo”, en el que “cooperación” significa observar unas normas y procedimientos, con sus correspondientes derechos y deberes, que todos aceptan y que regulan su conducta. Y que los aceptan precisamente porque cooperar trae beneficios recíprocos para todos. [...] Si pensamos en la justicia de esta manera, entendemos que el objetivo superior de la justicia en un proceso de paz no es otro que la reconstrucción equitativa del orden social y la cooperación en los territorios para restablecer las normas básicas de la sociedad, garantizado derechos y bienestar, y asegurar la no repetición del conflicto”.<sup>8</sup>

---

8. Aparte del texto “Paz territorial”, transcripción de la conferencia dictada por Sergio Jaramillo en la Universidad de Harvard, el 13 de marzo de 2014, disponible en: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>

El llamado es claro. La justicia va más allá del sentimiento de retaliación e, incluso, más allá de las necesidades de satisfacción de las víctimas. La justicia que se pretende construir mediante este acuerdo de paz se juega más en la construcción de un orden justo, en el que las normas y los derechos son los elementos claves de la interacción. Con esto, además de la llamada rawlsiana al velo de ignorancia (Rawls, 1997), que nos invita a pensar en las mejores condiciones de vida independientemente de quién las gozará, se hace evidente la deuda del planteamiento de Jaramillo con el llamado que hace Amartya Sen en el inicio de su “Idea de justicia” cuando aduce: “Lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediabiles en nuestro entorno que quisiéramos suprimir” (Sen, 2009, pág. 11).

El propósito no podría ser más bondadoso. Sin embargo, el mecanismo para obtenerlo contiene todo tipo de objeciones. Efectivamente, hasta el momento no existe evidencia contundente que señale que los mecanismos participativos de toma de decisiones son altamente eficientes para corregir injusticias desde una lectura amplia del concepto. La razón es muy sencilla. La democracia participativa, que incluye las manifestaciones orgánicas e inducidas, expresa con fortaleza los intereses de grupos que se consideran excluidos o convocan intereses particulares en las tomas de decisión. En buena medida, el auge de los espacios institucionales de tipo sectorial sobre los de tipo territorial muestra que para la ciudadanía organizada es más fácil propender por los intereses de grupos concretos y no por los derechos de los ciudadanos en general. De lo que se trata, en muchos casos, es de hacer cambios en las dinámicas del poder desde una perspectiva no electoral.

En ese sentido, Juan Fernando Londoño ha afirmado: “El incremento de los mecanismos de participación ciudadana ha estado también ligado a las reivindicaciones de distintos actores que a través de estos mecanismos buscan modificar las relaciones de poder. Mientras que los grupos más poderosos tienen asegurado el acceso a la toma de decisiones, quienes se encuentran en posiciones menos privilegiadas de la sociedad encuentran en estos mecanismos la oportunidad de ser escuchados” (Londoño, 2015, pág. 23). Desde esta perspec-

tiva, ¿resulta razonable esperar que de los mecanismos participativos emane una justicia alejada de la reivindicación? ¿Cómo garantizar que en procesos de diálogo público de esta naturaleza los representantes de la población o sus voceros son verdaderamente capaces de actuar con base en el interés general y en la no repetición? Ejemplos muy agudos de este escepticismo se encuentran en la literatura sociológica de Jon Elster, cuando señala a propósito de los mecanismos de pactos y acuerdos en la solución de problemas: “Con frecuencia, los acuerdos postergan los problemas para el futuro” (Elster, 2006, pág. 190).

En ningún caso menor a esta objeción está el reparo que se ha venido haciendo a la capacidad real de los mecanismos participativos para mejorar significativamente la calidad de vida de las personas más vulnerables y para modificar patrones de toma de decisión colectiva en el tiempo. En un sugestivo artículo sobre la evaluación de impacto en los programas sociales y el desarrollo, Chris Blattman nos recuerda que, al menos desde la perspectiva de la evaluación de políticas públicas, no hay evidencia que demuestre que la inversión pública mediante procesos deliberativos y participativos genera de modo eficaz un modo diferente de tomar decisiones similares en el futuro.<sup>9</sup>

Es indudable que los esfuerzos participativos modifican patrones de confianza, intensifican la interacción social y reconstruyen elementos claves del llamado “capital social”. Sin embargo, el efecto directo de la participación ciudadana en la provisión de mejores decisiones de política en términos de justicia distributiva y de mejoramiento de la calidad de vida está por comprobarse.

### **Participación ciudadana y deliberación ideológica**

Muy relacionada con el punto anterior, se encuentra la precaución de aceptar que los procesos deliberativos con la ciudadanía poseen un altísimo contenido ideológico y que si bien el acuerdo de paz no significó una redefinición explícita del modelo de desarrollo de Colombia, los procesos de interacción ciudadana

---

9. El artículo al que me refiero está publicado en el Blog del profesor Blattman bajo el título “Why what Works is the wrong question: Evaluating Ideas not Programs”, y está disponible en <http://chrisblattman.com/2016/07/19/14411/>

en las zonas de conflicto sí harán evidentes los enormes abismos que hay entre las visiones de desarrollo que pregona el Gobierno nacional con las que defienden la mayoría de las organizaciones sociales en Colombia.

En otras palabras, quienes se imaginan que la toma de decisiones por la vía participativa es un asunto de tipo instrumental, en el que lo más importante son los aspectos de diseño del proceso, se equivocan rotundamente. Por el contrario, debido a la enorme dificultad que ha significado para el conjunto de las teorías e ideas de la izquierda democrática el debate electoral, la participación ciudadana y sus manifestaciones se han convertido en los bastiones de sus reivindicaciones y de su visión de mundo.

Desde una noción general que podemos denominar como “posdesarrollista” —según la cual “El discurso del desarrollo [...] ha sido el agente principal y más ubicuo de la política de la representación y de la identidad en parte de Asia, África y América Latina en el periodo posterior a la segunda guerra mundial. Asia, África y América Latina han representado una sucesión de regímenes de representación, originados en el colonialismo y la modernidad europea pero a menudo asimilados a proyectos nacionales en América Latina después de la independencia y en África y Asia después de la colonia, cada uno con su régimen concomitante de violencia” (Escobar, 2014, pág. 291)—, hasta los reclamos radicales del ambientalismo y el rechazo a cualquier forma de minería y de agroindustria, pasando por los más moderados llamados a la concertación en las visiones de desarrollo y la planeación del territorio con enfoque de derechos, todos esos son mensajes, imágenes y discursos que hallarán su mecanismo de expresión y gestión en los procesos de participación a nivel territorial.

Por esa enorme necesidad de una deliberación de tipo ideológico, resulta muy probable que la marcha y el resultado de las discusiones con la comunidad adquiriera un ritmo menor al deseado y que en las decisiones terminen primando intereses unilaterales que evaden cualquier tipo de discusión de hondo calado. Lo que esto implica es que si el Estado se la juega efectivamente con los procesos participativos para la gestión del posconflicto, tiene el enorme compromiso de entrenar no sólo su capacidad de tomar decisiones colectivas y de ser efi-

ciente, sino también, y por sobre todas las cosas, de disponerse a dar un debate profundo sobre el sentido del desarrollo en las regiones.

## Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este texto intenté mostrar la centralidad que tiene la participación ciudadana en el posconflicto colombiano y describir, tanto los motivos que promovieron esta decisión —pese a las experiencias del pasado—, como las precauciones que debemos tener para que esta nueva oleada de participación no genere mayores frustraciones. Existen aspectos de tipo más procedimental, como el cuidado hacia la calidad de los procesos de diálogo, la necesaria introducción de las nuevas tecnologías en el debate participativo y la formación en competencias para que la participación sea efectiva. Sin embargo, fue mi interés mostrar los enormes dilemas de tipo estratégico a los que nos enfrentaremos cuando comencemos a transitar la vía que nos propone el acuerdo de paz. Que nuestra experiencia no naufrague en la inanición o que quede presa de la hipertrofia es un propósito al que debemos dedicarnos con esmero.

Partiendo de allí, las recomendaciones que planteo a los tomadores de decisión sobre esta materia son las siguientes:

En primer lugar, es preciso reconocer que, si bien el enfoque de la participación ciudadana como mecanismo de transformación está avalado por la literatura sobre construcción de paz y por el enfoque general del acuerdo suscrito entre las partes, existen serias evidencias sobre la frustración que ha implicado la democracia participativa en Colombia y sobre las limitaciones de los mecanismos para generar mejores decisiones sociales.

Partiendo de este reconocimiento, es necesario darle a la participación ciudadana su justo lugar en las medidas del posconflicto, sin ignorar su relevancia y sin sobredimensionar sus posibilidades en términos de generación de mejores políticas públicas.

Lo anterior implica, claro está, hacer un llamado a entender la participación ciudadana de un modo realista, recogiendo el acumulado de más de veinticinco años de experiencia participativa, y a garantizar los mecanismos necesarios para que el ejercicio participativo sea sencillo, eficaz y se desarrolle en tiempos prudentes. Sobre este punto, si bien no desarrollé este aspecto en el documento, existen sugerencias para mejorar el diseño de los espacios participativos que han hecho en Colombia distintos expertos en la materia las cuales, a mi juicio, deben ser tomadas en consideración.

Aparte de lo anterior, es necesario aceptar que los mecanismos participativos de toma de decisiones no necesariamente corrigen fuentes de injusticia, de modo que el posconflicto debe prever rutas complementarias para atender este propósito, las cuales garanticen la acción preferente cuando sea necesario y hagan contrapeso a decisiones que, si bien sean participativas, agudicen déficits de justicia.

Sin duda alguna, la participación ciudadana tal y como se ha previsto en los acuerdos de paz abre la puerta para escenarios de debate ideológico sobre el destino productivo, ecológico y político de varios territorios marcados por la deficiencia institucional y la precariedad en las condiciones de vida. Para que estos escenarios no sean copados de manera unilateral por visiones de mundo identificadas con posturas extremistas, la mayoría de las cuales están orientadas hacia la izquierda, se requiere un fuerte compromiso por parte de las autoridades locales y del impulso a otros actores que en los mismos territorios no tienen tradición participativa. De no realizarse esta preparación, los espacios de participación no serán el reflejo de la diversidad de posturas que coexisten en las regiones y replicarán la agenda ya conocida de la cooptación ideológica que ha sido común en mecanismos de diálogo entre el Estado y la ciudadanía.

En general, para que la participación ciudadana se desarrolle en términos útiles, es necesario construir un mecanismo de seguimiento, observación y evaluación a la calidad y la eficacia de los procesos participativos. En ese sentido, no debe olvidarse que la participación ciudadana para la construcción de la paz debe desarrollarse evitando los fantasmas del pasado y el presente.

Por eso, es mi percepción que de darse un proceso de “rediseño” de los mecanismos participativos previstos en el acuerdo entre el Gobierno y las FARC, este debe aprovecharse para lograr mayor sencillez y eficacia los diseños hasta ahora previstos.

## Referencias

- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in America Latina*. New Jersey: Princeton University Press.
- Banco Mundial. (2016). Obtenido de [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org): <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/colombia#close>
- Barberena, V., y Restrepo, D. (2014). *Serie rutas para la paz. Descentralización en clave de paz*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Barberena, V., y Restrepo, D. (2016). *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Carrillo Florez, F. (16 de Marzo de 2016). *www.eltiempo.com*. Recuperado el 22 de Junio de 2016, de El Santo Grial de la justicia: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/el-santo-grial-de-la-justicia-fernando-carrillo-florez-columna-el-tiempo/16538748>
- Carrillo Florez, F. (7 de Febrero de 2016). *www.eltiempo.com*. Recuperado el 20 de Junio de 2016, de ¿Sin guerra habrá justicia?: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sin-guerra-habra-justicia-fernando-carrillo-florez-columnista-el-tiempo/16502938>
- Comisión de expertos para la reforma tributaria. (2015). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y crédito público*. Final, Bogotá.
- Consejo Superior de la Judicatura. (1994-2014). SIERJU (1994-2014). (C. S. Judicatura, Ed.) Bogotá.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2008-2014). SIERJU. Bogotá.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2016). *Informe al Congreso 2015*. Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2014). *Diseño de las bases de un modelo de justicia para las zonas rurales de Colombia*. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá.

- Corporación Excelencia en la Justicia. (2015). *Observatorio de TIC en la Justicia*. Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). *Caracterización de la Justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estatégica para su mejoramiento*.
- Correa, N. (10 de Enero de 2016). *La Jurisdicción para la paz*. Recuperado el 20 de Junio de 2016, de [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com): <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/la-jurisdiccion-para-la-paz-nestor-raul-correa-columnista-el-tiempo/16477102>
- Departamento para la Prosperidad Social. (s.f.). Recuperado el 26 de Junio de 2016, de <http://www.consolidacion.gov.co>: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/regiones-en-consolidación>
- DIJIN Policía Nacional. (2014).
- Due Process of Law Foundation. (2016). [www.dplf.org](http://www.dplf.org) Obtenido de <http://dplf.org/sites/default/files/colombia-1-final-larga.jpeg>
- Elster, J. (2006). *El cemento de la sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Equipo Verdad Abierta. (21 de Marzo de 2016). Los rostros de la Justicia. *Ámbito jurídico*.
- Escobar, A. (2014). *La invención del desarrollo*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Foros Semana. (13 de Mayo de 2016). [www.forossemana.com](http://www.forossemana.com). Recuperado el 8 de Junio de 2016, de [http://www.forossemana.com/articulo/id/15412/un\\_pacto\\_politico\\_para\\_acabar\\_con\\_la\\_polarizacion](http://www.forossemana.com/articulo/id/15412/un_pacto_politico_para_acabar_con_la_polarizacion)
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung. (2016). *Reformas de carácter administrativo para el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz en Colombia*. Bogotá: KAS.
- Gallup Poll. (2016). *Encuesta Gallup*. Trimestral.
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means*. Oslo: International Peace Research Institute.
- Garcés Lloreda, M. (13 de Mayo de 1991). Ponencia presentada a la Comisión IV de la Asamblea Nacional Constituyente. *Actas Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá.
- Gobierno de Colombia - FARC EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana: Mesa de con-

- versaciones - La Habana.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2012). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana: Mesa de conversaciones de La Habana.
- Heller, P. (2013). *Challenges and Opportunities: Civil Society in a Globalizing World*”, *Occasional paper 2013/06*. Nueva York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.
- Heller, P., y Rao, V. (2015). *Deliberation and Development. Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies*. Washington DC: The World Bank Group.
- Lemaitre Ripoll, J. (2009). *El Derecho como conjuro*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Londoño, J. F. (2015). *Análisis y perspectivas de la nueva ley de participación ciudadana*. Bogotá: CEDAE - Registraduría Nacional del Estado Civil.
- López, C. (2016). *¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias*. Bogotá: Debate.
- Mansuri, G., y Rao, V. (2013). *Localizing Development. Does participation work?* Washington DC: The World Bank.
- Mesa de seguimiento Autos 092 de 2008 y 009. (2008 de Abril de 2016). *Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008*. Informe de seguimiento, Bogotá.
- Ministerio de Justicia, Cámara de Comercio de Bogotá, y Banco Mundial. (2013). *Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas*. Bogotá .
- Nabatchi, T. (2012). *A manager’s guide to evaluating citizen participation*. Washington D.C.: IBM Center for the Business of Government .
- Perdomo, J. (22 de Junio de 2016). *Fiscalía General de la Nación*. Recuperado el 23 de Junio de 2016, de [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co): <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/el-llamado-es-a-que-empiece-lo-mas-pronto-posible-la-jurisdccion-especial-para-la-paz-fiscal-e-perdomo/>
- PNUD. (17 de Febrero de 2016). *PNUD*. Recuperado el 26 de Junio de 2016, de [www.co.undp.org](http://www.co.undp.org): <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/02/17/el-gobierno-de-colombia-y-las-naciones-unidas-lanzan-fondo-para-estabilizaci-n-y-construc-ci-n-de-paz-en-el-posconflicto.html>

- Presidencia de la República de Colombia. (26 de Mayo de 2016). *Presidencia de la República de Colombia*. Recuperado el 26 de Junio de 2016, de [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co): <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160526-Union-Europea-aportara-575-millones-de-Euros-para-el-posconflicto-en-Colombia>
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la Justicia*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Santana, P. (2008). Planeación local y presupuesto participativo en Colombia. 12 Años de Experiencias. *1er Encuentro Nacional de planeación y presupuesto participativo*. Bogotá: Viva la Ciudadanía.
- Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.
- Smith, G. (2005). *Beyond the Ballot*. Londres: The Power Inquiry.
- Thiebaut, C. (1998). *Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*. Barcelona: Paidós.
- Uprimny Yepes, R., Parra Norato, J., y Guzmán, D. (2013). *Penas alucinantes, la desproporción de la penalización de las drogas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Uprimny, R. (2013). Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después. *Cahiers des Amériques latines*, 33-53.
- Uprimny, R., Lalinde, S., y La Rotta, M. (2014). *Ante la Justicia*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Velásquez, F. E. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. *Política & Sociedad*, 10(18), 155-186.

## 5. La justicia en Colombia: avances, tareas pendientes y el impacto de la justicia transicional

*Gloria María Borrero Restrepo,*

Directora Ejecutiva, Corporación Excelencia en la Justicia

*Mónica Trespalacios Leal,*

Abogada, Corporación Excelencia en la Justicia

### Introducción

Este capítulo pretende abordar algunos debates que se han suscitado desde la publicación del sistema de justicia transicional acordado en la mesa de conversaciones de paz, entre el Gobierno y las FARC. En la coyuntura actual, es posible sostener discusiones interminables sobre la fórmula judicial para enfrentar un conflicto armado tan complejo y duradero como el colombiano. Sin embargo, en esta oportunidad se parte del modelo que fue adoptado y se analizan las relaciones potenciales con la justicia ordinaria.

Este enfoque permite detectar alertas tempranas para la implementación de las nuevas instituciones y los desafíos que puede implicar para la operación de la justicia ordinaria. El documento inicia con una explicación del sistema de justicia acordado en La Habana, posteriormente se hace un breve diagnóstico del estado actual de la justicia formal en Colombia, y a continuación se presentan las posibles interacciones que se pueden dar entre ambos sistemas. Finalmente, se enuncian algunas recomendaciones de política pública para generar unos cambios estratégicos en la justicia ordinaria, con los propósitos de mejorar sus-

tancialmente su operación y, a la vez, facilitar la implementación de las nuevas instituciones.

## Lo nuevo y lo antiguo: Presentación del sistema de justicia transicional y diagnóstico de la Justicia formal en Colombia

El acuerdo de víctimas de las conversaciones de paz en La Habana, determinó la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), del cual hace parte la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP). Esta jurisdicción será la encargada de impartir justicia<sup>1</sup> a quienes cometieron delitos, con razón o con ocasión del conflicto armado interno en Colombia y será independiente de la justicia ordinaria.

El diseño de esta jurisdicción contempla cinco (5) órganos entre los cuales se encuentra la Unidad de Investigación y Acusación, y cuatro (4) órganos jurisdiccionales; estos a su vez estarán conformados, al menos, por treinta y ocho (38) magistrados colombianos y seis (6) extranjeros (Due Process of Law Foundation, 2016). Este complejo sistema de justicia transicional ha despertado en los últimos meses el interés de la academia, ONG, asociaciones de víctimas, entre otros, y ha concentrado la atención del gobierno nacional. Sin embargo, los debates en torno a la justicia ordinaria, a pesar de los problemas que tiene actualmente, no han tenido el mismo impacto y pareciera que han quedado en el olvido.

Diferentes expertos coinciden en diagnosticar una crisis de la justicia en Colombia, y así lo han afirmado en foros sobre posconflicto (Foros Semana, 2016)<sup>2</sup>,

---

1. La CEJ hace uso del término “impartir justicia” con una connotación diferente a la tradicional, o a la que generalmente se asocia con sanciones penales. El diseño de la JEP responde a una lógica de justicia transicional, por lo que contempla un conjunto amplio de medidas de justicia restaurativa y mecanismos de verdad, que no necesariamente corresponden con una sanción penal, pero que hacen parte de un término amplio de justicia.

2. Ver posición de Piedad Córdoba y Martha Lucía Ramírez.

donde cuestionan la operatividad de la JEP, en un escenario en el que la justicia cotidiana no funciona.

En estudios recientes, la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) realizó un diagnóstico de la justicia formal en Colombia y determinó que existe una crisis de legitimidad por múltiples problemas relacionados con el acceso, la independencia, seguridad jurídica y efectividad (Corporación Excelencia en la Justicia, Premio Luis Carlos Sarmiento, 2016).

En este balance la CEJ también destaca aspectos positivos, sin los cuales no se podría tener un panorama completo. Vale la pena recordar que la Constitución de 1991 generó profundas reformas y avances en materia de **acceso a la justicia**. Por ejemplo, introdujo el lenguaje de derechos y creó la acción de tutela, que puede ser considerada como la acción más innovadora y exitosa para hacerlos efectivos, según las cifras de participación de las tutelas sobre el total de procesos que ingresan a la Rama Judicial (Consejo Superior de la Judicatura, SIERJU (1994-2014), 1994-2014). La acción de tutela reduce las barreras de acceso a la justicia pues no se necesita un abogado, tiene un trámite preferencial y simple, que contrasta con la complejidad y las demoras que caracterizan los demás procesos. Este avance significó a su vez una migración del litigio ordinario a la tutela y un abuso de esta acción, que aún no ha sido medido en su totalidad.

Por otra parte, en materia de acceso a la justicia persisten barreras que no se han podido sortear. Los ciudadanos que tienen un conflicto de relevancia social y deciden resolverlo por medio de la justicia formal, se enfrentan a barreras culturales, geográficas, económicas, operativas, entre otras. El acceso a la justicia, que ha sido descrito como el “derecho a tener derechos”, como citan a Hannah Arendt (1994) Uprimny, Lalinde y La Rotta (2014), es limitado en Colombia. Adicionalmente, de los datos disponibles es posible determinar que existen obstáculos diferenciales para determinados sectores de la población; por mencionar algunos ejemplos: las personas con menos ingresos acceden en menor medida al sistema de justicia y, si bien esto puede tener diferentes explicaciones, parece viable afirmar que las barreras económicas tienen una importancia considerable; los municipios con menores niveles de desarrollo presentan menos procesos

ante la justicia ordinaria; y las barreras geográficas no han podido superarse por medio de las TIC (Corporación Excelencia en la Justicia, Observatorio de TIC en la Justicia, 2015).

En materia de independencia judicial<sup>3</sup> existen logros importantes, si se tiene en cuenta que antes de 1991 Colombia tenía una Rama Judicial dependiente del Ejecutivo y del Congreso (Garcés Lloreda, 1991) y se registraban todo tipo de acciones violentas contra los jueces (Equipo Verdad Abierta, 2016). La Constitución transformó toda la arquitectura estatal, creó el Consejo Superior de la Judicatura (en adelante CSdJ) —órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial y autónomo de las demás ramas del poder público—, y elevó la Carrera Judicial a rango constitucional, para buscar la profesionalización de los funcionarios y, de esta forma, garantizar la independencia judicial.

Sin duda, este es uno de los atributos de la justicia que mayores avances ha registrado en los últimos años (Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2015, 2016) y ha permitido decisiones cruciales en la historia de Colombia como las condenas por parapolítica, la prohibición de la segunda reelección presidencial, una jurisprudencia de avanzada con reconocimiento internacional, la protección de los Derechos Humanos en medio del conflicto armado, entre otras.

A pesar de los avances, la CEJ pudo determinar que actualmente persisten riesgos asociados a la independencia judicial, y se han generado unos nuevos con el tiempo, que pueden afectar la imparcialidad de los jueces. Entre estos riesgos se destacan: i) las interferencias provenientes de los medios de comunicación, ii) los mecanismos insuficientes para garantizar la capacidad e idoneidad del juez, iii) la imprecisión en el manejo de fuentes del derecho y gestión de la información, iv) las fallas en el control, v) las interferencias derivadas de la acción de las partes, grupos de poder, y de vi) las que provienen otras ramas del poder público.

---

3. Que se refiere a la garantía de los ciudadanos a tener un juez imparcial, que únicamente decida con base en los hechos del caso y el derecho aplicable. (Corporación Excelencia en la Justicia, Premio Luis Carlos Sarmiento, 2016)

Por otra parte, el panorama de **seguridad jurídica**<sup>4</sup> es uno de los más preocupantes actualmente, pues no es posible predecir con algún grado de certeza el sentido de las decisiones judiciales, el momento en qué serán expedidas y en cuáles serán decisiones definitivas. Para empezar, no existe un sistema de fuentes del derecho claro, coherente y estable. Tampoco hay certeza sobre el tiempo que va a tardar una decisión y Colombia registra uno de los peores resultados de América Latina en el índice *Doing Business* (Banco Mundial, 2016). Finalmente, existen muchos obstáculos para llegar a una decisión definitiva por la multiplicidad de recursos —ordinarios y extraordinarios—, y con la tutela en contra de sentencias judiciales se desnaturalizó la cosa juzgada. (Corporación Excelencia en la Justicia, Premio Luis Carlos Sarmiento, 2016)

Finalmente, en materia de **eficiencia y eficacia** se detectaron avances como la reducción en la congestión de procesos judiciales (Consejo Superior de la Judicatura, SIERJU, 2008-2014) y la capacidad de la Rama Judicial para evacuar procesos, pero persisten fallas en la capacidad de la Rama para alcanzar los resultados esperados con un uso eficiente de todos los recursos disponibles. Las fallas se explican, en parte, por cuestiones relacionadas con la gestión del Consejo Superior de la Judicatura. Teniendo en cuenta que la Rama Judicial tiene más de 25.345 servidores públicos<sup>5</sup> y un presupuesto de más de 3 billones de pesos, se esperaría tener un órgano de gobierno y administración del más alto nivel gerencial, con perfiles técnicos y unas funciones claras. No obstante, por diseño constitucional y por el desarrollo de la institución, esto no ha sido posible y, a pesar de que las críticas a este órgano tienen fundamentos sólidos y empíricos, el último intento de reforma fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

La CEJ encontró que las cargas laborales de los jueces son desiguales, que la Rama Judicial no ejecuta todos los recursos que le son asignados, que no ha sido posible unificar los sistemas de información, que se crean políticas sin analizar

---

4. “La seguridad jurídica se refiere a la certeza del derecho, de los tiempos y las autoridades que administran justicia”. (Corporación Excelencia en la Justicia, Premio Luis Carlos Sarmiento, 2016)

5. Esta cifra no tiene en cuenta los funcionarios de descongestión vinculados en 2016. (Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2015, 2016)

previamente los incentivos que pueden generar, y que no ha sido posible modernizar los procesos en la Rama Judicial por el bajo nivel de recursos destinados a la inversión.

En este panorama de la justicia ordinaria llegan los debates sobre la JEP y aparecen las primeras discusiones sobre las posibles interacciones entre los dos sistemas, que se abordarán a continuación.

## **Posibles interacciones entre la JEP y la justicia ordinaria, ¿una relación necesariamente problemática?**

Desde el anuncio sobre el acuerdo de víctimas de La Habana y la JEP, expertos, líderes de opinión, la academia, las ONG y hasta la Rama Judicial se han dedicado en dilucidar el alcance de este sistema de justicia transicional, diagnosticar los posibles riesgos o desafíos de su implementación, e identificar las relaciones que puede surgir entre esta jurisdicción y la justicia ordinaria.

Desde el punto de vista jurídico, se han manifestado preocupaciones en relación con el alcance de la JEP que no serán abordadas en este documento por limitarse a las relaciones con la justicia ordinaria, pero que se mencionan para entender la complejidad del Acuerdo.

- Los delitos que en definitiva va a conocer esa jurisdicción, pues la competencia material de la JEP no es clara. En principio se trata de los delitos que directa o indirectamente se relacionen con el conflicto armado, pero señala que las fuentes del derecho serán el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Sin embargo, los cuerpos normativos que componen estas categorías no contemplan delitos en estricto sentido, como sí sucede con el derecho penal internacional.
- La posibilidad que tiene la JEP para reabrir procesos que tienen sentencias definitivas de la jurisdicción ordinaria, y tiene la capacidad de modificar la calificación jurídica. Esta posibilidad también ha generado dudas de la

jurisdicción contencioso administrativo en relación con las indemnizaciones por responsabilidad del Estado y las acciones de repetición. Sobre este punto es necesario diferenciar los procesos de responsabilidad del Estado a los procesos penales, donde sí es claro que la JEP tiene fuero de atracción y puede modificar sentencias en firme. Por otro lado, es natural que la JEP genere calificaciones jurídicas propias, si se tiene en cuenta que fue concebido como un foro judicial único para todos los actores del conflicto en materia sancionatoria y que pretende cerrar esta etapa.

- La inseguridad jurídica por la jurisprudencia que aplicará la JEP, ya que puede apartarse de la jurisprudencia nacional y aplicar directamente normas de derecho internacional.
- El alcance de los delitos conexos a los delitos políticos.
- La posibilidad de interponer tutelas contra las decisiones de esta jurisdicción y la autoridad competente para resolverlas.
- La permanencia indefinida de la JEP, que puede volver a integrarse.
- La relación entre la Unidad de investigación y acusación de la JEP y la Fiscalía General de la Nación no es clara. Se desconoce si esta Unidad puede acudir a grupos de investigación a cargo de la Fiscalía, la Policía Nacional y el Instituto de Medicina Legal, que necesitaría ampliar su capacidad para atender requerimientos, ya que esta entidad presenta importantes déficits.
- En un segundo grupo de debates, se encuentran las relaciones entre la JEP y la justicia ordinaria, el impacto que puede generar la implementación de los acuerdos y las eventuales rupturas que se generen al interior de la administración de justicia.

Previo a desarrollar estos debates, es necesario recordar que la justicia transicional y la ordinaria son independientes, que responden a una lógica radicalmente distinta y que no es correcto mezclar las necesidades y errores de los sistemas. El hecho de que puedan existir relaciones entre los sistemas, no implica una fusión y es necesario mantener esta separación al momento de plantear posiciones, o hacer recomendaciones de política pública.

También es necesario recordar que la justicia ordinaria ya ha convivido con

sistemas de justicia transicional como la Ley de Justicia y Paz y la jurisdicción especial de tierras, sin mayores impactos para su operación, incluso cuando estos sistemas hacen parte de la Rama Judicial, utilizan sus instituciones, sus recursos y se remiten a los órganos de cierre ordinarios. Finalmente, vale la pena destacar que en la justicia colombiana existen experiencias exitosas de adaptación rápida a los cambios, como sucedió con la tutela y la implementación de la jurisdicción especial de tierras, que no se pueden desconocer y permiten moderar las posiciones sobre los efectos que puede generar la JEP.

### **El olvido y eventual papel secundario de la justicia ordinaria frente a la JEP:**

Es importante señalar que la implementación de la JEP no debe conducir al descuido de la justicia ordinaria y darle un papel secundario en el posconflicto, porque implicaría aplazar las mejoras que necesita la Rama Judicial, que podrían resultar vitales para evitar el escalamiento de nuevos conflictos.

La CEJ comparte completamente la posición del Dr. Fernando Carrillo cuando afirma que *“la justicia deberá ser la prioridad de la nación”* (Carrillo Florez, 2016), en un escenario de posconflicto, especialmente en aquellos territorios donde nunca ha llegado. Carrillo también advierte que no se puede desconocer el entorno de globalización en el que está inmerso el país y los tratados internacionales que establecen unos estándares mínimos que debe cumplir la justicia colombiana; cuando se presentan fallas internas en la administración de justicia y resulta ser ineficiente, esto abre las puertas a las instancias internacionales. Desafortunadamente, las Cortes Internacionales nos recuerdan con cada sentencia que el país ha fallado en proteger los Derechos Humanos por medio de las instituciones judiciales<sup>6</sup> y es probable que el abandono de la justicia ordinaria traiga una

---

6. Hasta el momento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto 16 casos contenciosos contra Colombia. En 13 ocasiones el Estado Colombiano ha sido declarado responsable internacionalmente por la violación de los Arts. 8 (Recurso judicial) y 25 (Garantías judiciales) de la Convención Americana de Derechos Humanos —en adelante CADH—, es decir que en el 81% de los casos se presentaron fallas comprobadas de la administración de justicia. Adicionalmente, los informes de cumplimiento de las sentencias ante la Corte IDH muestran que las órdenes emitidas para remediar las fallas de la justicia, tienen el peor índice de cumplimiento.

mayor intervención de la justicia internacional (Carrillo Florez, [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com), 2016). No sobra recordar que la puesta en funcionamiento de la JEP en nada afecta los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano y los estándares que debe cumplir la justicia ordinaria para proteger los Derechos Humanos.

Sin embargo, la discusión sobre el olvido de la justicia ordinaria debe valorarse en sus justas proporciones para evitar confusiones: las fallas estructurales de la justicia ordinaria no se le pueden adjudicar a la JEP, ni a la coyuntura del proceso de paz. El olvido de la justicia parece tener bases más profundas y complejas. Es el resultado de la falta de legitimidad de sus instituciones, de un largo proceso de reformas frustradas<sup>7</sup>, de resultados pobres en materia de acceso y efectividad, de un sistema que no responde a las necesidades de la población (Corporación Excelencia en la Justicia, Premio Luis Carlos Sarmiento, 2016), y de una sociedad que no cree en sus jueces (Gallup Poll, 2016).

La ciudadanía permanece en total indiferencia frente al sistema de justicia, lo mira con resignación y reacciona con pasividad a sus resultados, dejando como resultado una fractura entre los intereses de la sociedad y los de la Rama Judicial. Por esto, el olvido de la justicia no se puede ver como una consecuencia de la JEP o del Proceso de Paz, ha sido un lento proceso de degradación en la imagen y la confianza de la Rama Judicial frente a los ciudadanos, y desde ahí debe ser abordado.

Frente a este panorama, la CEJ considera que la lucha por mejorar la justicia, es una lucha que trasciende las discusiones sobre la JEP y el proceso de paz, se trata de una batalla más compleja que exige convertir a los ciudadanos en los verdaderos dueños de la justicia, exigentes de un mejor servicio y conscientes de sus derechos. Hasta el momento, no ha sido posible que la ciudadanía se apropie de la administración de justicia, en el sentido de comprender los ins-

---

7. Por ejemplo, la fallida reforma a la justicia de 2012 y más recientemente la declaración de inexecutable de la sección de la reforma de Equilibrio de Poderes que eliminaba el Consejo Superior de la Judicatura.

trumentos legales que ofrece, los derechos que le asisten como usuario y lo que puede exigir de las instituciones que conforman la Rama Judicial.

La CEJ ha insistido desde 1999 en la necesidad de realizar un acuerdo nacional por la justicia, que rescate el papel central de los usuarios y vaya acompañado de una política de Estado a largo plazo.

La firma de los acuerdos de La Habana puede ser la oportunidad para realizar este acuerdo, aprovechando los grandes desafíos y preguntas que surgen con la construcción de paz. Es posible que, durante esta etapa, las autoridades se enfrenten a las realidades de los territorios que han sufrido el olvido del Estado y sean conscientes de los vacíos históricos que han sido llenados por actores ilegales. Esta puede ser la oportunidad de replantear la justicia, uno de los servicios fundamentales que deben ser brindado por el Estado, y que resulta fundamental para evitar el escalamiento de nuevos conflictos.

La firma de los acuerdos puede ser la oportunidad para dejar de tener un país de contrastes y paradojas como describe Julieta Lemaitre (2009); por un lado, la Constitución de 1991 con una de las Cortes más garantistas y progresistas; y por otro lado, grupos paramilitares cometiendo masacres indiscriminadas contra la población civil. La firma de los acuerdos puede ser el fin de *“un país de violencias que es al tiempo un país de derechos”* (Lemaitre Ripoll, 2009), el momento propicio para crear Estado en todo el territorio y llevar justicia a las regiones.

## **Recursos necesarios para la JEP y la posible reducción de los ingresos de la Rama Judicial**

Este puede ser uno de los debates más inciertos y pantanosos, pues todavía no hay claridad sobre cuál va a ser la fuente de financiación de la JEP. No se sabe si los recursos necesarios para ponerla en funcionamiento provienen del presupuesto nacional o de la cooperación internacional, por lo cual puede resultar apresurado asegurar que la JEP va a generar una reducción en el presupuesto asignado a la justicia ordinaria. Por estas razones, en primer lugar, se van a

señalar las fuentes de financiación para el posconflicto que han sido acordadas hasta el momento, y en segundo lugar se presenta una estimación de los recursos necesarios para implementar la JEP, dejando claro que no es posible establecer en este momento, las variaciones que genere en el presupuesto destinado a la justicia ordinaria.

### **Recursos para el posconflicto:**

Por el momento, se han acordado la creación de fondos especiales para financiar la paz y la implementación de los acuerdos de La Habana. En febrero de 2016 se acordó la creación del fondo de Estabilización y Construcción de Paz de las Naciones Unidas (PNUD, 2016), que cuenta con unos recursos estimados en 8 billones de dólares y tiene un componente para financiar iniciativas para mejorar el acceso a la justicia y el manejo de los conflictos sociales. Adicionalmente existen recursos provenientes de la Unión Europea, que anunció un apoyo de 575 millones de euros para el posconflicto (Presidencia de la República de Colombia, 2016), del gobierno de los Estados Unidos, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otro lado, la OECD ha manifestado que para atender las necesidades del posconflicto, Colombia necesitará adoptar una reforma tributaria que aumentar los recaudos por esta vía y permita la competitividad de las empresas. El gobierno nacional no ha presentado el proyecto de ley para impulsar la reforma tributaria, sin embargo, la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria ya ha realizado propuestas concretas en materia de impuestos nacionales, territoriales, administración tributaria y entidades sin ánimo de lucro. (Comisión de expertos para la reforma tributaria, 2015)

Sin embargo, se reitera la incertidumbre que gira en torno a la financiación que requiere la implementación y puesta en funcionamiento de la JEP, por lo cual se señalan por el momento los montos que podría necesitar, y se deja claro que esto no puede afectar el monto asignado a la justicia ordinaria.

### **Recursos necesarios para implementar la JEP**

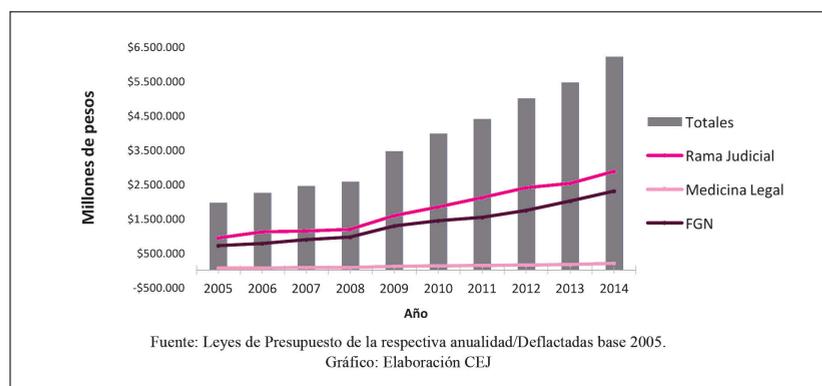
Los gastos de funcionamiento de la JEP han sido calculados de manera preli-

minar por el magistrado de la Sala Administrativa del CSdJ, el Dr. Néstor Raúl Correa, que estimó cien mil millones de pesos anuales. (Correa, 2016)

Por su parte, el Fiscal General de la Nación (Encargado) estimó que los gastos de funcionamiento en dos escenarios de investigación: (i) caso a caso, y (ii) en contexto. En el primer caso, la proyección de recursos para la JEP varía entre 1,9 y 3 billones de pesos, y en caso de realizar las investigaciones por contexto este monto oscila entre 1,5 y 2 billones de pesos. (Perdomo, 2016)

De la información disponible no es posible establecer el monto total de los recursos, pues se desconoce el marco temporal de la JEP. De todas formas, sería apresurado asegurar que el presupuesto de la Rama Judicial se va a ver afectado y la tendencia de los últimos años muestra un crecimiento tanto del presupuesto asignado, tanto para la Fiscalía General de la Nación, como para la Rama Judicial. La siguiente gráfica muestra la evolución del presupuesto asignado a la Rama Judicial en un periodo de tiempo que ha estado atravesado por la Ley de Justicia y Paz (Ley 975/2005) y por la jurisdicción especial para la restitución de tierras (Ley 1448/2011):

Gráfico No. 1 Evolución del presupuesto por entidades de la Rama Judicial



Fuente: Leyes de Presupuesto de la respectiva anualidad/Deflactadas base 2005.  
Gráfico: Elaboración CEJ

En estudios recientes la CEJ pudo determinar que las restricciones presupuestales de la Rama no son suficientes para explicar las fallas de la administración

de justicia. Se pudo establecer que en los últimos años la Sala Administrativa del CSdJ no ha tenido la capacidad para ejecutar todos los recursos asignados y que, a pesar de los montos destinados, el proceso de modernización de la justicia no muestra resultados importantes. Los montos destinados a la inversión son muy bajos respecto a los gastos de funcionamiento, y de todas formas, no se han reflejado en una verdadera sistematización de los procesos judiciales ni en la implementación de las TIC. *“Estos ejemplos muestran que no basta con afirmar que los recursos destinados a la justicia son insuficientes, sino que el principal problema es la ejecución ineficiente. El debate de fondo necesita concentrarse en evaluar la planeación, gestión y la ejecución eficiente de los recursos por parte del órgano de gobierno.”* (Corporación Excelencia en la Justicia, Premio Luis Carlos Sarmiento, 2016)

En un escenario de posconflicto se podría esperar que los recursos que anteriormente se destinaban para la guerra, que representan un alto porcentaje del PIB, pasen a cubrir otras necesidades y la justicia podría verse favorecida. De cualquier manera, se reitera la urgencia de ejecutar correctamente el presupuesto al interior de la Rama, con independencia de los montos que se asignen.

### **La falta de resultados y legitimidad de la JEP en un escenario donde la justicia ordinaria no opera**

Sobre este punto, la CEJ coincide con la postura de León Valencia expuesta en el Foro de Justicia para la paz organizado por la Revista Semana.

La JEP y la justicia transicional tienen una función específica en la construcción de paz: traen componente sancionatorio por los delitos cometidos en el marco del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, existen aspectos ajenos a la JEP que no se le pueden atribuir y entre éstos se encuentran: el correcto funcionamiento de la justicia ordinaria, las deficiencias de la institucionalidad en Colombia y la consolidación de la democracia. Estos son aspectos que deben ser consolidados si se pretende alcanzar una paz estable y duradera, pero no se pueden adjudicar a los resultados de la JEP ni pueden ser solucionados desde sus instituciones.

Esta distinción resulta crucial y conduce a pensar en **los ajustes necesarios**

## **de la justicia ordinaria para una etapa de construcción de paz, con independencia de los resultados de la JEP.**

Para atender la crisis de legitimidad de la justicia ordinaria es necesario identificar los puntos cruciales de intervención, con base en los datos disponibles:

Si bien es cierto que la justicia ordinaria y el correcto funcionamiento de sus instituciones son indispensables para la convivencia social, no se puede olvidar que la presencia institucional en las zonas de conflicto ha sido débil, o incluso nula, y en esta medida, la discusión puede estar sobredimensionada. Además, es necesario tener en cuenta que la población en situación de pobreza extrema no conoce sus derechos (tan sólo el 28% de los encuestados en la GENJI manifestó conocer sus derechos) y el comportamiento de la demanda de justicia, permite ver que los municipios con el menor grado de desarrollo, acceden en menor medida a la justicia (Ministerio de Justicia, Cámara de Comercio de Bogotá, y Banco Mundial, 2013).

Por otra parte, las cifras del Ministerio de Justicia muestran que de las personas que tienen un conflicto, la mayor parte decide no hacer nada y de los que deciden hacer algo (43%), tan solo el 10% llegan a conocimiento de los jueces; adicionalmente del total de demandas presentadas (incluye también las demandas ante la Fiscalía General de la Nación y las autoridades administrativas), tan solo el 50% son resueltas (Ministerio de Justicia, Cámara de Comercio de Bogotá, y Banco Mundial, 2013). Esto permite afirmar que el potencial de mejorar la convivencia social por medio de la resolución de conflictos que presenta la justicia ordinaria actualmente, no es significativo y no ha sido desarrollado a cabalidad.

Por su parte, la justicia penal muestra graves señales de ineficacia y desproporción entre los delitos y las penas. En Colombia cada año aumentan los delitos (DIJIN Policía Nacional, 2014) lo que puede ser indicativo de la incapacidad disuasiva del derecho penal, y, por otra parte, se calcula que existe una impunidad del 90% en casos de homicidios y del 97% en delitos sexuales (Mesa de seguimiento Autos 092 de 2008 y 009, 2016), por mencionar algunos delitos graves. Este tipo de ineficiencias en la judicialización y castigo de las conductas

más lesivas, contrasta con la dureza del sistema en otros aspectos y genera paradojas, por lo demás, injustas.

El sistema penal colombiano tiene dos caras incompatibles: la impunidad en los delitos más graves y la excesiva punibilidad de conductas menos lesivas, que generan más capturas. Por ejemplo, estudios muestran la desproporción de las penas que trajo la Ley de seguridad ciudadana para el delito de porte y tráfico de armas, que actualmente tiene penas ligeramente inferiores al homicidio y una pena mayor al acceso carnal violento (Uprimny Yepes, Parra Norato y Guzmán, 2013).

Este tipo de contrastes son insostenibles, injustos y generan críticas peligrosas en un escenario de construcción de paz, que pretende funcionar a partir de la justicia transicional. Es insostenible tener condenas ordinarias fuertes que no respeten el principio de proporcionalidad penal, y por otro lado, tratar de darle legitimidad a un sistema de justicia transicional que opera bajo una lógica de flexibilidad punitiva en aras de procurar la paz.

## Conclusiones y recomendaciones

El anterior ejercicio permite identificar cuatro prioridades de la justicia ordinaria para su mejoramiento y una mejor contribución a la construcción de una paz estable y duradera, con independencia de los resultados de la JEP:

1. La justicia debe resolver efectivamente los conflictos que afectan en mayor medida la convivencia, y hacerlo en un tiempo prudencial. Es necesario flexibilizar los procesos judiciales y brindar mecanismos expeditos para la solución de los pequeños conflictos;
2. La justicia tiene el reto de llegar a los territorios, pero esto no puede hacerse por los caminos tradicionales que ha utilizado hasta el momento. La llegada a los territorios debe tener en cuenta sus particularidades y los conflictos de su población para diseñar una oferta institucional pertinente<sup>8</sup>;

---

8. Para ver en detalle la propuesta de Justicia Rural consultar (Corporación Excelencia en la Justicia, Diseño de las bases de un modelo de justicia para las zonas rurales de Colombia, 2014)

3. Es necesario abandonar el populismo punitivo, aumentar la efectividad de la Fiscalía General de la Nación y de la justicia penal en los delitos más graves, y generar una verdadera política criminal;
4. Las propuestas en materia de justicia deben corregir la fractura entre los intereses de la Rama Judicial y de los ciudadanos, o a grandes rasgos, superar la desconexión con la realidad colombiana, en especial de las regiones.

Teniendo en cuenta los debates alrededor de la JEP y las anteriores prioridades de la justicia ordinaria, la CEJ considera que las políticas públicas en materia de justicia deben superar la visión institucionalista, la devoción ciega en las reformas legales y las propuestas que no hacen mayores consideraciones por los contextos sociales.

Adicionalmente, este énfasis en las instituciones se ha concentrado en las cúpulas de la justicia, dejando de lado a los jueces de base que son quienes resuelven la mayor parte de procesos que ingresan a la Rama Judicial, y en algunos casos, en única instancia. Por lo anterior, la CEJ propone un cambio de perspectiva para el diseño de políticas de justicia y profundizar los valiosos intentos que se han realizado para acercar a los ciudadanos.

Es el momento de enfocarse en fortalecer la demanda de justicia formando usuarios informados, conocedores de sus derechos y obligaciones, veedores de la calidad de las decisiones y el servicio. Para esto, es necesario implementar políticas públicas estables para el empoderamiento de los ciudadanos en derechos y deberes por medio de las siguientes acciones:

- Crear una cátedra obligatoria de cívica y cultura de la legalidad, en todos los programas de educación primaria y secundaria.
- Crear servicios de orientación al ciudadano en palacios de justicia, casas de justicia, páginas web y aplicaciones en los celulares.

Es necesario tener en cuenta que las zonas de consolidación<sup>9</sup> no han contado con instituciones de justicia fuertes, y en algunos casos, no han contado con instituciones del Estado. Teniendo en cuenta que la oferta institucional debe ajustarse a las necesidades de la población para que sea pertinente y verdaderamente contribuya a la convivencia social, la llegada de las instituciones de justicia no debería seguir los métodos tradicionales. En el pasado se han adoptado políticas uniformes para todo el territorio nacional, por ejemplo llevar un juez a cada municipio, sin tener en cuenta las necesidades de quienes, en teoría, iba dirigido el servicio. Antes de imponer un sistema homogéneo de justicia valdría la pena realizar un trabajo de campo que involucre profesionales de diferentes disciplinas y líderes comunitarios, para conocer la tipología de los conflictos y la población a la que estará dirigida la oferta de justicia. Este diseño de justicia en los territorios busca generar confianza entre las personas que, por diferentes motivos, desconocen las instituciones del Estado y que pueden tener necesidades diferentes a las que existen en las ciudades.

Lo anterior debe ir acompañado de ajustes profundos en el Consejo Superior de la Judicatura, principal ejecutor de las políticas de justicia y de los recursos de la Rama Judicial. Este órgano es vital para la correcta regulación del sistema, y para alcanzar la tutela judicial efectiva, con un uso eficiente de los recursos. Sin embargo, la realidad en Colombia es muy distinta, y la gestión del CSdJ enfrenta serias críticas que tienen fundamentos sólidos y empíricos. Desafortunadamente la única reforma aprobada por el Congreso para modificar la composición y la distribución de las funciones del CSdJ fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional y los errores de diseño quedaron intactos.

En el futuro se puede plantear una reestructuración del órgano de gobierno para conformarlo exclusivamente con perfiles de las más altas calidades técnicas y renovar su estructura. Este órgano necesita adaptar su operación a los estándares de buen gobierno corporativo, mejorar la planeación, implementar

---

9. Definidas como “*territorios de gran valor ambiental y estratégico, con un alto potencial de desarrollo social y económico, ubicados en zonas que han sido afectadas por el conflicto armado y los cultivos ilícitos, y la débil presencia institucional*” (Departamento para la Prosperidad Social)

medidas de transparencia y rendición de cuentas. En todo caso el órgano de gobierno debe procurar:

- Planear y desarrollar el sistema de justicia teniendo en cuenta al ciudadano y considerarlo como un “cliente”, para mejorar el servicio. El ciudadano no puede permanecer en el olvido y en un segundo plano para las instituciones de justicia. La cultura de servicio debe ser el paradigma de la administración de justicia y refleja el fundamento de su existencia: solucionar los problemas de las personas por una vía institucional y pacífica;
- Implementar la tecnología en la administración de justicia, generar resultados en la sistematización y la modernización de la Rama Judicial;
- Fortalecer y si es posible independizar el sistema de estadísticas judiciales para mejorar las fuentes de información que sirven de sustento a las políticas de justicia.
- Adoptar una política anticorrupción en la Rama Judicial;
- Procurar por la simplificación del sistema de justicia promoviendo iniciativas legales para unificar la primera instancia y reducir el número de procesos especiales;
- Realizar estudios periódicos para fomentar el debate nacional sobre los aspectos de la justicia que requieran una revisión urgente. Se sugieren temas como los efectos de las tutelas en la seguridad jurídica y el populismo punitivo que ya ha sido diagnosticado por la Comisión de Política Criminal, pero que aún no ha sido superado.
- Articular los MASC con la justicia formal, por ejemplo implementando la conciliación anexa a los despachos judiciales.

En cuanto a las relaciones entre la JEP y la Justicia ordinaria, se recomienda:

Realizar campañas de información claras y en un lenguaje comprensible para que el público en general entienda el funcionamiento de la JEP y especialmente, el tipo de penas que se van a aplicar. En un primer momento esta función la podría realizar la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia, y posteriormente en la Secretaría Ejecutiva de la JEP. Con esto se pretende reducir al máximo las campañas de desprestigio que realicen comparaciones imprecisas entre las penas de la JEP y la Justicia ordinaria.

Es prioritario aclarar las competencias de los órganos que integren la JEP y aclarar las relaciones con la justicia ordinaria, especialmente sobre posibles conflictos de competencias, órganos de cierre, seguridad jurídica, entre otros. Como se ha manifestado en diferentes foros de paz<sup>10</sup>, con el tiempo y la entrada en operación de la JEP seguirán surgiendo preguntas, pero será necesario establecer reglas claras y brindar respuestas uniformes, respetuosas del derecho al debido proceso. La JEP todavía tiene grandes vacíos como el derecho sustantivo y procesal aplicable, el marco temporal, la reglamentación institucional, entre otros que exceden el propósito de este artículo. Por el momento simplemente se recomienda llenar estos vacíos a la mayor brevedad y adelantar estrategias de pedagogía sobre lo que se acuerde.

Finalmente, vale la pena recordar que los procesos judiciales que lleguen a la JEP provienen de las instituciones de la Rama Judicial y otras fuentes de información; el proceso de remisión de información desde la justicia ordinaria resulta crucial para el buen funcionamiento del sistema de justicia transicional y en especial, para su legitimidad.

Por el momento se conoce que la Fiscalía General de la Nación deberá remitir un total de 110.086 procesos a la JEP, que contienen más de 24.300 indiciados distribuidos de la siguiente forma: 10.329 integrantes de las FARC, 7.500 de la Fuerza Pública y 4.354 civiles que tuvieron un papel clave en el conflicto armado. (Perdomo, 2016) Estas cifras no incluyen los procesos provenientes de juzgados y tribunales de todo el país, pero permite ver de manera preliminar el número de procesos que van a salir de la justicia ordinaria y se van a trasladar a la JEP.

Esta remisión es un proceso muy delicado del cual depende buena parte de los insumos con los que contará la JEP para llevar a cabo sus investigaciones y posteriores sanciones; por esto se recomienda blindar este proceso con medidas de

---

10. Mesa de Expertos “Los desafíos de la justicia más allá de la Justicia Especial para la Paz”, organizada por el ICP y la KAS el 12 de abril de 2016; y Foros Semana: “Justicia para la Paz”, el 4 de mayo de 2016.

transparencia y si es posible, contar con una veeduría o un control permanente de organizaciones sociales. Por el momento se recomienda que se realicen las siguientes actividades frente a los procesos que deberán ser remitidos a la JEP:

- Realizar un inventario completo que contenga datos generales y permita la ubicación rápida de los expedientes en la Rama Judicial;
- Establecer la forma y el tiempo para hacer la remisión de procesos;
- Establecer mecanismos para asegurar el debido proceso y que sean compatibles con los principios de la JEP;
- Procurar la sistematización de los procesos que lleguen a la JEP y las decisiones que se adopten. Va a ser urgente la implementación de sistemas de información en los dos sistemas de justicia que sean capaces de comunicarse entre ellos.

La coexistencia de la JEP y la justicia ordinaria no necesariamente debe ser problemática y es posible adelantar acciones para asegurar una relación equilibrada entre los sistemas, que le permita a cada uno desarrollar los objetivos para los que fue creado. Es indispensable precisar las discusiones de cada sistema de justicia, con los principios que le corresponden y no pretender mezclar conceptos ni asignar responsabilidades que no tienen.

La euforia del posconflicto genera todo tipo de expectativas en las personas y es el momento de generar información de calidad, discusiones que clarifiquen el papel de cada sistema y procurar su apropiación por parte de los ciudadanos.

Se aproximan grandes retos para las instituciones colombianas que deben construir Estado en todo el territorio; para la administración de justicia que deberá estar a la altura de los acontecimientos y demostrar que es capaz que autoevaluarse para prestarle un mejor servicio a los ciudadanos.

## Referencias

Banco Mundial. (2016). Obtenido de [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org): <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/colombia#close>

- Carrillo Florez, F. (16 de Marzo de 2016). El Santo Grial de la justicia. El Tiempo. Recuperado el 22 de Junio de 2016, de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/el-santo-grial-de-la-justicia-fernando-carrillo-florez-columna-el-tiempo/16538748>
- Carrillo Florez, F. (7 de Febrero de 2016). ¿Sin guerra habrá justicia? El Tiempo. Recuperado el 20 de Junio de 2016, de [:http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sin-guerra-habra-justicia-fernando-carrillo-florez-columnista-el-tiempo/16502938](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sin-guerra-habra-justicia-fernando-carrillo-florez-columnista-el-tiempo/16502938)
- Comisión de expertos para la reforma tributaria. (2015). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y crédito público*. Final, Bogotá.
- Consejo Superior de la Judicatura. (1994-2014). SIERJU (1994-2014). (C. S. Judicatura, Ed.) Bogotá.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2008-2014). SIERJU. Bogotá.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2016). *Informe al Congreso 2015*. Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2014). *Diseño de las bases de un modelo de justicia para las zonas rurales de Colombia*. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2015). *Observatorio de TIC en la Justicia*. Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). *Caracterización de la Justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento*.
- Correa, N. (10 de Enero de 2016). *La Jurisdicción para la paz*. Recuperado el 20 de Junio de 2016, de [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com): <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/la-jurisdiccion-para-la-paz-nestor-raul-correa-columnista-el-tiempo/16477102>
- Departamento para la Prosperidad Social. (s.f.). Recuperado el 26 de Junio de 2016, de <http://www.consolidacion.gov.co>: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/regiones-en-consolidación>
- DIJIN Policía Nacional. (2014).
- Due Process of Law Foundation. (2016). [www.dplf.org](http://www.dplf.org). Obtenido de <http://dplf.org/sites/default/files/colombia-1-final-larga.jpeg>
- Equipo Verdad Abierta. (21 de Marzo de 2016). Los rostros de la Justicia. *Ámbito jurídico* .

- Foros Semana. (13 de Mayo de 2016). *www.forossemana.com*. Recuperado el 8 de Junio de 2016, de [http://www.forossemana.com/articulo/id/15412/un\\_pacto\\_politico\\_para\\_acabar\\_con\\_la\\_polarizacion](http://www.forossemana.com/articulo/id/15412/un_pacto_politico_para_acabar_con_la_polarizacion)
- Gallup Poll. (2016). *Encuesta Gallup*. Trimestral.
- Garcés Lloreda, M. (1991). Ponencia presentada a la Comisión IV de la Asamblea Nacional Constituyente. *Actas Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá.
- Lemaitre Ripoll, J. (2009). *El Derecho como conjuro*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Mesa de seguimiento Autos 092 de 2008 y 009. (2016). *Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008*. Informe de seguimiento, Bogotá.
- Ministerio de Justicia, Cámara de Comercio de Bogotá, y Banco Mundial. (2013). *Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas*. Bogotá .
- Perdomo, J. (22 de Junio de 2016). *Fiscalía General de la Nación*. Recuperado el 23 de Junio de 2016, de [www.fiscalia.gov.co: http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/el-llamado-es-a-que-empiece-lo-mas-pronto-posible-la-jurisdicion-especial-para-la-paz-fiscal-e-perdomo/](http://www.fiscalia.gov.co:colombia/noticias/destacada/el-llamado-es-a-que-empiece-lo-mas-pronto-posible-la-jurisdicion-especial-para-la-paz-fiscal-e-perdomo/)
- PNUD. (17 de Febrero de 2016). *PNUD*. Recuperado el 26 de Junio de 2016, de [www.co.undp.org: http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/02/17/el-gobierno-de-colombia-y-las-naciones-unidas-lanzan-fondo-para-estabilizaci-n-y-construc-ci-n-de-paz-en-el-posconflicto.html](http://www.co.undp.org:colombia/es/home/presscenter/articles/2016/02/17/el-gobierno-de-colombia-y-las-naciones-unidas-lanzan-fondo-para-estabilizaci-n-y-construc-ci-n-de-paz-en-el-posconflicto.html)
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de Mayo de 2016). *Presidencia de la República de Colombia*. Recuperado el 26 de Junio de 2016, de [www.presidencia.gov.co: http://es.presidencia.gov.co/noticia/160526-Union-Europea-aportara-575-millones-de-Euros-para-el-posconflicto-en-Colombia](http://es.presidencia.gov.co/noticia/160526-Union-Europea-aportara-575-millones-de-Euros-para-el-posconflicto-en-Colombia)
- Uprimny Yepes, R., Parra Norato, J., y Guzmán, D. (2013). *Penas alucinantes, la desproporción de la penalización de las drogas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Uprimny, R., Lalinde, S., y La Rotta, M. (2014). *Ante la Justicia*. Bogotá: Ediciones Antropos.

## 6. Clase media en Colombia: Entre la movilidad y la vulnerabilidad

*Juan Carlos Guataquí Roa,*

Profesor e investigador de la Facultad de Economía,  
Universidad del Rosario

### Introducción

El siglo XXI ha sido escenario de notorios avances en el diseño y los resultados de la política social en Latinoamérica. A comienzos de este siglo, numerosos países de la región avanzaron en la postulación e implementación de redes de protección social, como mecanismos permanentes dirigidos a proteger la población más vulnerable de los shocks macroeconómicos (Cecchini et Al., 2015). Implícita en esta formulación estaba la aceptación de que los beneficios del crecimiento económico, de darse, no se revertían de forma adecuada a la población más vulnerable, y no constituían per se un mecanismo que garantizara la movilidad social, y menos aún, que dicha movilidad, en caso de ocurrir, se afanzara y apuntalara efectivamente.

Como veremos, Colombia no ha sido una excepción a este marco analítico. En el año 2002, mediante la Ley 789, se promulgaron los fundamentos del Sistema de Protección Social. Esta iniciativa se presentó de forma relativamente coincidente con la suscripción, por parte del país, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La forma combinada en que el gobierno colombiano ha venido

abordando el cumplimiento de los objetivos, y, a su vez, la implementación de los diferentes componentes del Sistema de Protección Social, han llevado a interesantes resultados, en términos de movilidad social, resultados que son el objeto de este análisis.

La composición de este documento es la siguiente. A esta breve introducción le sigue una sección de Antecedentes, donde se presenta el contexto de política pública nacional e internacional que hizo posible el panorama de movilidad social experimentado en Colombia, con marcado énfasis en la segunda década de este siglo. La sección 1, Diagnóstico, presenta bajo diferentes temáticas e indicadores, la evolución reciente de la movilidad social en Colombia, con particular énfasis en lo que el gobierno colombiano ha denominado clase media, e incluye los fundamentos de la aproximación metodológica que la sustenta.

La sección 2, “Críticas, análisis y líneas de acción de la política pública” aborda inicialmente el contexto de tendencias y procesos que ha llevado a la movilidad social a ser un aspecto prioritario en la agenda de políticas públicas en varios países de América Latina, e incluye reflexiones sobre las implicaciones conceptuales del enfoque metodológico elegido e implementado por el gobierno colombiano. Adicionalmente esta sección condensa algunos hechos estilizados del diagnóstico y los proyecta desde la perspectiva de campos de acción de la política pública.

La sección final, “Conclusiones y Recomendaciones” amplía el campo de análisis de la perspectiva de movilidad social, estratificación y clase media, al de política social, llamando la atención sobre la necesidad de abordar un enfoque integral de política, que incluya elementos macroeconómicos y alternativas de política social. En este último aspecto se centra la principal reflexión del documento: la necesidad de contar con iniciativas de política que apuntalen la reciente movilidad social, propendiendo por efectivos elementos de asentamiento en las nuevas realidades de la estructura socioeconómica. Se llama la atención sobre la necesidad de pertinencia laboral en la educación media y superior; medidas efectivas dirigidas a reducir la informalidad laboral y la productividad del recurso humano. Finalmente, el documento plantea, a modo de epílogo,

algunos interrogantes puntuales sobre la coyuntura económica actual y las perspectivas de sostenibilidad de la política de prosperidad y protección social, tal y como la ha venido desarrollando este gobierno.

## Antecedentes: contexto de políticas

En septiembre del año 2000, como parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Colombia, junto con otros 188 países, adhirió a la búsqueda del logro de ocho objetivos de desarrollo de largo plazo, conocidos desde entonces como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para efectos operativos, se acordó adicionalmente que cada país adaptaría los principios fundamentales de los ODM a sus circunstancias específicas. El país procedió en consecuencia, fijando tanto las estrategias como las metas para su abordaje específico del logro de los ODM, mediante el documento Conpes Social 91 de 2005.

El primer ODM, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” se abordó con una meta universal de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar diario, y en una primera aproximación, le fueron asignadas tres metas nacionales (DNP, 2005, p. 9), a saber:

- Reducir a 1,5% el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar, con PPA de 1993 (Paridad de Poder Adquisitivo). Esto, teniendo como referencia una línea de base de 2,8% para el año 1991.<sup>1</sup>
- Reducir a 28,5% el porcentaje de personas en situación de pobreza, a partir de una línea base de 53,8% para el año 1991.
- Reducir a 8,8% el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema (indigencia), con una línea base de 20,4% en 1991.

---

1. Las líneas de base establecidas en relación al año 1991 se fijaron en función del mandato de la Declaración del Milenio, que planteaba el año 1990 como fecha de inicio de referencia de las políticas. La línea de base para determinar la situación de pobreza extrema era de un ingreso menor a un dólar diario con paridad de poder de compra, como estándar internacional. La línea de pobreza se calculó de acuerdo a una canasta básica de subsistencia, evaluada en 2005 en \$246.055 pesos mensuales, es decir aproximadamente \$8.201 pesos diarios para un mes contable de 30 días.

En el año 2011 el gobierno colombiano analizó la evolución de los indicadores asociados a los ODM, encontrando que 16% de los mismos habían logrado anticipadamente la meta de 2015, 59% habían avanzado en cerca del 50% de la meta, y 35% sugerían que sus logros no serían alcanzados para el año 2015. Por ello el gobierno, de acuerdo a los lineamientos de la Declaración del Milenio, reformuló algunas de las metas. Adicionalmente abordó la inclusión de nuevos indicadores y la eliminación de otros, acordada en la Asamblea de las Naciones Unidas de 2005, consolidada finalmente en el año 2008. Cabe anotar que la revisión realizada en el Conpes Social 140 de 2011, al Conpes Social 91 de 2005, en lo relacionado particularmente al primer ODM, no implicó un replanteamiento de las metas, pero sí una modificación al marco conceptual a partir del cual se establecían las líneas de base de pobreza e indigencia. Por otra parte, el gobierno hizo explícito en este documento que su orientación en torno a la reducción de la pobreza era transversal, resultado de diferentes niveles o tipos de acción: (1) Estrategia de estabilidad macroeconómica (crecimiento del ingreso medio mediante el incremento de la productividad y la generación de empleo), (2) Desarrollo, consolidación y operación del Sistema de Protección Social, y (3) Consolidación de los mecanismos de focalización del gasto social (transferencias condicionadas).

En este punto de cruce entre el Objetivo de Desarrollo del Milenio que propende por la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, y la aproximación transversal ofrecida por las iniciativas de política pública adoptadas por el gobierno colombiano, es que encontraremos los principales elementos analíticos del diagnóstico de la evolución, estado y perspectivas de la clase media en Colombia.

## **Evolución reciente de la clase media en Colombia. Un diagnóstico**

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha venido desarrollando un marco analítico de Medición de las Clases en Colombia que privilegia una ca-

racterización por niveles de ingreso de la familia y se aparta del análisis socio-lógico de clase (ver Sembler, 2006, para un análisis al respecto). De acuerdo a dicha caracterización<sup>2</sup>, existen cuatro niveles de clase que resultan de interés a la hora de analizar la evolución de lo que podría denominarse clase media en Colombia:

- Pobre (en el 4% más bajo de la distribución de ingresos mensuales del hogar).
- Emergente (entre el 4% y el 10%),
- Media Consolidada (entre el 10% y el 50% de dicha distribución),
- Alta (con ingresos mensuales del hogar mayores a la media).

De acuerdo a las estimaciones del DNP, la diferencia en el nivel de ingresos entre la clase emergente y la media consolidada implica que la emergente tenga una mayor probabilidad de caer en pobreza, y el umbral de diferencia entre las dos es del 10%. La tabla 1 presenta las principales características que se derivan de esta distribución, para el año 2015.

Tabla 1. Composición de las clases en Colombia. Año 2015.

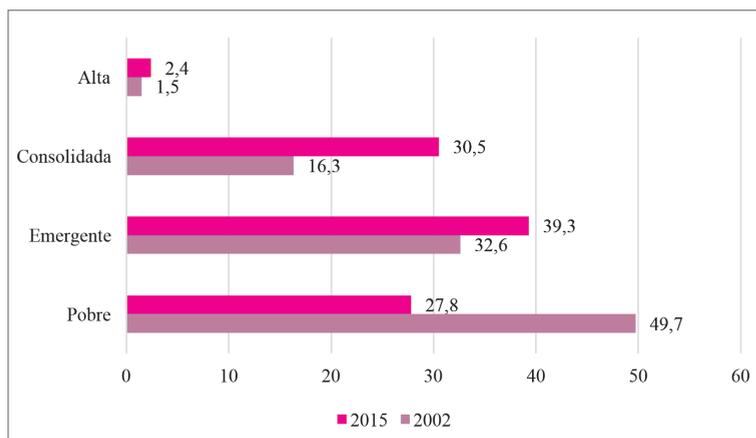
Clase / Criterio	Ingreso Promedio Per cápita	Número de Personas Promedio en el hogar	Cantidad de Personas
Pobre	\$ 135.268	4,2	13'000,000
Umbral de Ingreso del Hogar	\$ 939.280		
Emergente	\$ 344.468	3,6	18'400,000
Umbral de Ingreso del Hogar	\$ 7.509.600		
Consolidada	\$ 999.647	2,8	14'200,000
Umbral de Ingreso del Hogar	\$ 1.931.040		
Alta	\$ 4.687.700	2,2	1'100,000

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social.

2. El origen de esta aproximación es el enfoque de vulnerabilidad de López-Calva y Ortiz-Juarez (2011) para la definición de la clase media, y su primera aplicación al caso colombiano se puede encontrar en Angulo et Al. (2014).

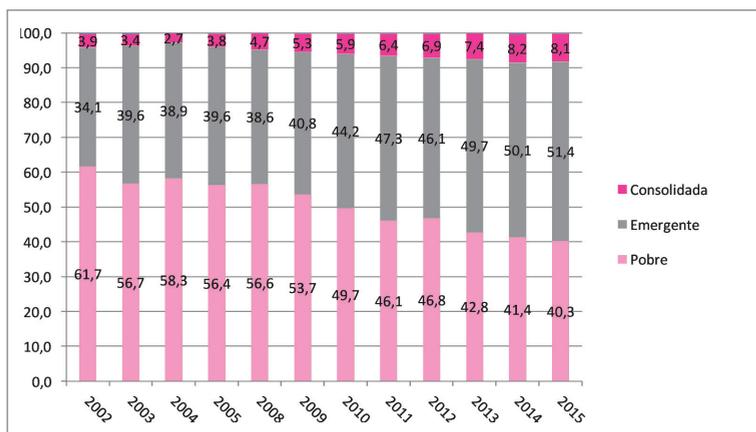
Esta composición por clases implica las siguientes participaciones porcentuales: pobre (27,8), emergente (39,3%), media consolidada (30,5%) y alta (2,4%). Si se aplica de forma rigurosa esta clasificación de clases, entre el 2002 y 2015, puede apreciarse el notable incremento de la clase media consolidada, como lo ilustra el gráfico 1.

Gráfico 1. Cambios en la Distribución del Ingreso por cápita 2002-2015.



Fuente: DNP – Dirección de Desarrollo Social.

Gráfico 2. Distribución Porcentual de la Población Rural por tipo de clase.



Fuente: DNP – Dirección de Desarrollo Social.

El elemento central de este documento, la evolución reciente de la clase media, se ve ilustrado en la transformación de la clase pobre en emergente y consolidada. La participación de la población en condición de pobreza se redujo en 21,9 puntos porcentuales (uno de cada cinco individuos en condición de pobreza superó dicha condición). Desafortunadamente, dadas las características de la información no es posible identificar exactamente la magnitud y secuencialidad de los cambios, pero en aras de la identificación del fenómeno que nos interesa, la clase media emergente se incrementó en 6,7 puntos porcentuales y la clase media consolidada aumentó en 14,2 puntos porcentuales, respectivamente.

En relación a la coyuntura reciente, los cálculos detallados más recientes disponibles muestran que la dinámica de la clase media se ha manifestado de forma más notoria en el comportamiento de la clase emergente. La tabla 2 muestra el cambio en la distribución porcentual de las cuatro clases analizadas. Puede apreciarse que el porcentaje de población en condición de pobreza se redujo del 28,5% al 27,8% (0,7 puntos porcentuales), mientras que la clase emergente pasó de representar el 38,2% al 39,3%, con estabilidad de la clase media consolidada y una reducción de 0,4 puntos porcentuales en la participación de la clase alta (2,8% a 2,4%).

Tabla 2. Distribución Porcentual de la población por tipo de clase

Clase	Participación % 2014	Participación % 2015	Diferencia
Pobre	28,5	27,8	-0,7
Emergente	38,2	39,3	1,1
Consolidada	30,5	30,5	-
Alta	2,8	2,4	-0,4

Fuente: DNP – Dirección de Desarrollo Social a partir de la GEIH.

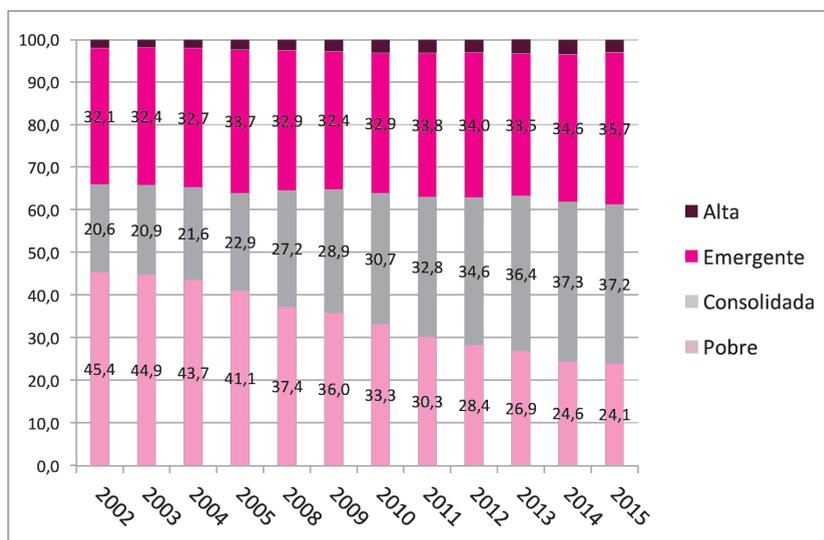
## Comportamiento de la clase media en el contexto rural / urbano

Aplicando el criterio de enfoque de vulnerabilidad a la descomposición de clases, los indicadores diferenciales para las zonas urbanas y rurales del país, entre

2002 y 2015, muestran los siguientes aspectos:

- Disminución de la pobreza rural (62% al 40%), con una transición más notoria al crecimiento y persistencia de la clase emergente (34% al 51%), y un leve aumento de la clase media consolidada (4% al 8%).
- Una disminución porcentualmente semejante de la pobreza urbana (se redujo 21 puntos porcentuales, del 45% al 24%), con persistencia de la clase media emergente (32% en el 2002, 31% en el 2010 y 36% para el 2015, Gráficos 2 y 3).

Gráfico 3. Distribución Porcentual de la Población Urbana por tipo de clase.



Fuente: DNP – Dirección de Desarrollo Social

Una vez se ha analizado la evolución *entre* clases, con un particular énfasis en el comportamiento de la clase media, podemos pasar a analizar *el interior* de lo que la clasificación del DNP considera como clase media emergente. El cuadro 1 muestra aspectos comparativos que marcan la composición interna de una familia prototipo de clase media consolidada, emergente y de clase pobre, en función de cinco indicadores.

Cuadro 1

Criterio	Clase Consolidada	Clase Emergente	Clase Pobre
Tasa de Informalidad /1	45%	70%	90%
Tamaño Promedio del Hogar	< a tres personas.	3,6 personas	> 4 personas
% de hogares con niños < 6 años	18%	26%	43%
Nivel educativo del jefe de hogar	Secundaria completa	Algunos años de secundaria	Primaria completa
Ingreso Promedio Mensual /2	Aprox. 3,7 smlv	Aprox. 2 smlv	< 1 smlv

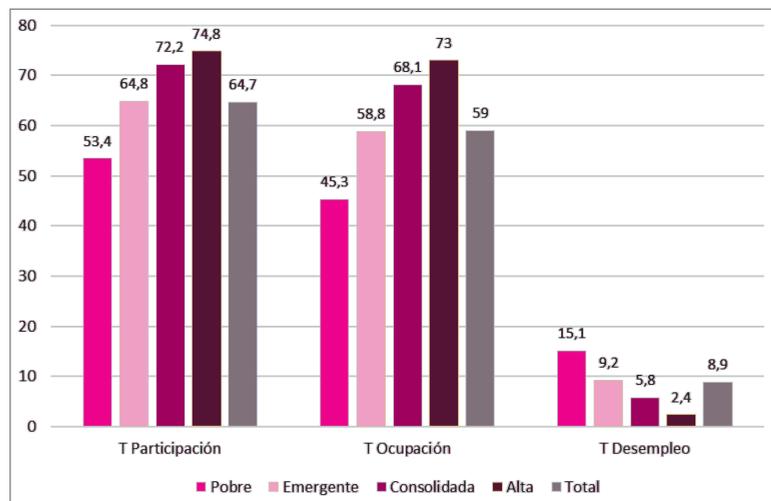
/1: Como porcentaje del total de ocupados en cada clase.

/2: SMLV, salarios mínimos legales vigentes.

El gráfico 4 muestra los indicadores laborales agregados y por tipo de clase. La patología laboral de la clase pobre es directa: baja participación, menor tasa de ocupación y mayor desempleo (aunque esta diferencia no es particularmente dramática y está en gran parte explicada por la notoria inactividad de la población en edad de trabajo perteneciente a la población pobre). De nuevo, el capital humano (nivel educativo y pertinencia de la formación) parecen ser el aspecto subyacente a este panorama laboral. Los aspectos educativos también se aprecian, como veremos en la relación entre niños menores de 6 años por hogar, la matrícula y retención educativa, y la participación laboral de las mujeres, elementos que están claramente diferenciados para cada clase social.

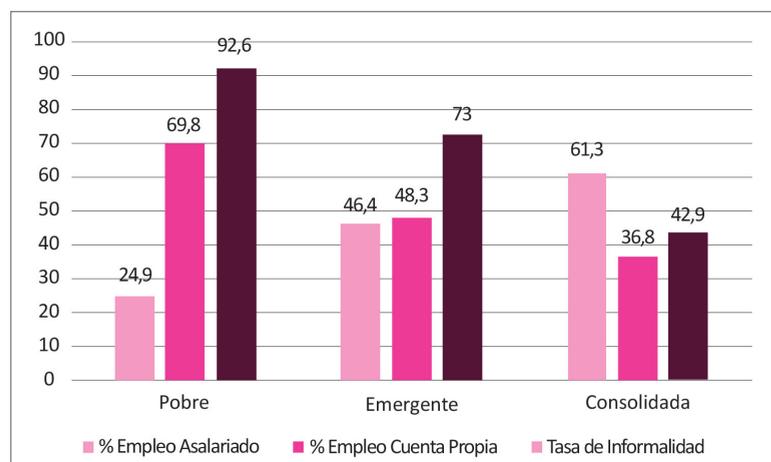
Un elemento que afecta notoriamente el panorama y la dinámica de la movilidad social, en particular de la clase media, y que de hecho determina en gran parte las perspectivas emergente y consolidada de la misma, es la informalidad laboral. Como puede apreciarse en el gráfico 4, la tasa de informalidad total para el 2015 era de 63,2%. Casi todo el empleo de la clase pobre (92,6%) es informal, algo mucho más grave si se tiene en cuenta que sólo 45 de cada 100 personas están ocupadas. Poco empleo, y muy informal, sería el diagnóstico coloquial. Guataquí et al. (2010) demostraron que la informalidad está muy asociada a la posición ocupacional, es decir, a la forma contractual o independiente a través de la cual los individuos realizan sus actividades laborales. El gráfico 5 ilustra este patrón.

Gráfico 4. Principales Indicadores Laborales por tipo de clase. 2015



Fuente: DNP-DDS a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2015- DANE.

Gráfico 5. Composición del Empleo y Tasa de Informalidad por clase. 2015.



Fuente: DNP – DDS a partir de GEIH-DANE.

En apartes previos se mencionó el elemento diferencial de la baja participación laboral de la clase pobre, lo cual resultaría teóricamente paradójico, dada la precariedad de sus ingresos y la imposibilidad, ante su carencia de activos, de diversificar el portafolio de opciones de generación de ingresos. Esto puede atribuirse a dos elementos. Uno, los bajos niveles educativos de los miembros de los hogares pobres, y dos, la alta tasa de dependencia e incidencia relativa de los niños menores de 6 años en los hogares pobres.

La tabla 3 presenta el panorama educativo comparativo de la clase pobre, alta, media emergente y media consolidada, con una particular desagregación por cuartiles para estas dos últimas. Subyacente al aspecto de ingresos promedio del hogar existe una clara problemática de capital humano. El número de años promedio de educación de la clase media consolidada (11,1) casi duplica el de la clase pobre (6,3), y el nivel promedio de la clase emergente (7,7) está más cerca de la pobre que de la consolidada, incluso en su cuartil superior (8,8).

Tabla 3. Indicadores Educativos por tipo de clase.

Clase		Años Promedio de Educación	Inasistencia escolar 6-16 años	Inasistencia escolar 17-21 años
Pobre		6,3	6,2	56,7
Emergente	Total	7,7	4,9	56,1
	Q1	5,9	7,4	66,6
	Q2	7,7	5,4	55,6
	Q3	8,3	3	49,6
	Q4	8,8	3	52,6
Consolidada	Total	11,1	1,5	44,3
	Q1	9,4	2,5	52,8
	Q2	10,2	1,2	46,5
	Q3	11,2	1,1	45
	Q4	13,4	1,1	27,9
Alta		15,9	1,6	19,4
Total		8,9	1,9	52,2

Fuente: DNP – DDS a partir de GEIH-DANE.

La inasistencia escolar entre los 6-16 años es del 6,2% en los hogares pobres, del 4,9% en los de clase media emergente y del 1,5% en la clase media consolidada. La problemática de los denominados NiNis (jóvenes que no estudian ni trabajan) es un problema notorio dentro del espectro de política social del país, y supera incluso la perspectiva de análisis de la clase media que ha marcado este documento. Uno de cada cinco jóvenes de clase alta (19,4%) no trabaja ni estudia, y dicho porcentaje se incrementa en la clase media consolidada (44,3%), media emergente (56,1%) y pobre (56,7%). Este es un problema dinámico, y en cierto modo, una trampa de pobreza. Los jóvenes que no se educan no adquieren las competencias provistas por la formación académica, y tampoco acumulan experiencia laboral. Caen así en la problemática de moratoria: no obtienen empleo porque no tienen experiencia laboral, y no acumulan experiencia laboral porque no tienen empleo.

En relación al segundo aspecto, la mitad de los niños de los hogares pobres (55,6%) o de clase media emergente (51,1%) permanecen en el hogar, al cuidado de su padre o madre, mientras que dicho porcentaje se reduce a 31,6% para los hogares de la clase media consolidada. A su vez, la asistencia educativa muestra una relación inversa: el porcentaje de niños que asisten a hogar comunitario, guardería o jardín en los hogares de la clase pobre (33,9%) y clase media emergente (34,2%) es bastante menor al mismo indicador en hogares de la clase media consolidada (49,5%)<sup>3</sup>.

## Críticas, análisis y líneas de acción de la política pública

### La polémica sobre la política pública y la “clase media”

En el contexto latinoamericano, la importancia de la clase media en la política pública surgió a partir de mediados del siglo XX, cuando la dinámica de los componentes medios de la estructura socioeconómica de las sociedades se con-

---

3. Ver cita de pie de página No. 3.

sideraba el reflejo del efecto de las políticas económicas que privilegiaban el desarrollo endógeno de economías cerradas a las importaciones, con aspiraciones de desarrollo industrial en entornos que evolucionaban de ser primordialmente rurales a concentrarse en las zonas urbanas. Este énfasis desapareció a partir de la década de los 1980s, cuando la crisis de la deuda externa y los procesos de ajuste trasladaron el énfasis de los análisis de política pública a los temas de exclusión y precariedad (Filgueira, 2001).

El resurgimiento de la temática de la clase media bien puede remitirse a la emergencia de la política social de subsidios a la demanda enmarcada en el concepto de focalización, iniciativa que puede remitirse a comienzos de los 1990s. Adicional a los indicadores estandarizados de indigencia y pobreza, cuya expresión internacional puede identificarse en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la mayor parte de países latinoamericanos avanzaron en el establecimiento y desarrollo de redes de protección social, como mecanismos permanentes de apoyo a las poblaciones vulnerables ante las vicisitudes de la actividad económica. El estudio de Mora y Araújo (2002) es considerado el enfoque seminal que trasladó lo que se consideraban “Estudios de Estratificación y Clases Sociales” a “Estudios sobre Movilidad Social”, esto, a partir de la elaboración de un índice multidimensional que permitía superar el debate entre posición en el consumo y posición en la producción, y trasladando el eje de análisis a la dinámica de acceso de los grupos-categorías, a ciertos aspectos de política social. La caracterización de niveles de Mora y Araújo (alto-alto, alto, medio-alto, etc.) pasó a ser mucho más dinámica en la caracterización que el gobierno colombiano apropió, del estudio de López-Calva y Ortiz-Juárez (op. Cit), donde el nivel “medio-alto” ha sido reemplazado por “clase media consolidada” y el nivel “medio-bajo” por el de “media emergente”. Con todo y ello, los análisis sobre la evolución de la clase media en Colombia que se reseñan en este estudio se pueden circunscribir en lo que Crompton (1994), en su taxonomía de estudios de estratificación y clases sociales describe como: estudios de “índices de sentido común”, esto es, análisis sin pretensiones teóricas que, siguiendo una diversidad de criterios, ordenan a las clases sociales de acuerdo a un orden jerárquico aproximado.

## **Análisis del diagnóstico**

La evolución reciente de la clase media ha estado marcada por la reducción de la pobreza, y dicha reducción está claramente asociada a la política social, más no necesariamente a los principales aspectos del comportamiento macroeconómico. En esto, la mayor contribución a la reducción de la pobreza y por ende el incremento de la clase media ha provenido del mercado de trabajo. La reducción del desempleo a tasas de un dígito ha implicado una mejora en los ingresos de los hogares, algo enfatizado por la oficina de la Cepal en Colombia<sup>4</sup>. Otro elemento que ha contribuido notoriamente al incremento de la clase media ha sido la política de vivienda de interés social. Como un todo, y como bien lo anota el BID (2016), los avances sociales asociados con la movilidad social, el incremento de la clase media y la reducción de la pobreza no pueden identificarse a partir de metodologías que analizan los ingresos económicos de los hogares.

En este momento podemos extraer algunos hechos estilizados. Una relación interesante entre capital humano y clase media: el nivel educativo del jefe de hogar de la clase consolidada es mayor al de la emergente y pobre. De hecho, este aspecto puede considerarse uno de los elementos más importantes a mediano y largo plazo en la política de promoción de la movilidad social. La educación, como activo, es uno de los elementos que marca de forma más sostenible la prosperidad. Este aspecto se asocia e interrelaciona, como veremos posteriormente en detalle, con la inserción laboral de los miembros del hogar. La informalidad de la clase pobre es dramáticamente elevada, así como la de la clase emergente, y son mucho más altas que la tasa de informalidad de las 23 principales ciudades, el dato más agregado posible para Colombia, la cual oscilaba alrededor del 49,6% para mediados del año 2015.

El aspecto de la inserción laboral es probablemente el elemento estructural más importante de cara a consolidar, valga el uso de la expresión, la movilidad ascendente de la población pobre que se ha trasladado a clase media emergente o con-

---

4. Declaraciones de Juan Carlos Ramírez, representante de la Cepal en Colombia. Revista Semana, 5 de marzo de 2016.

solidada. El DNP<sup>5</sup> asocia la vulnerabilidad en el proceso de movilidad social, que ha implicado el incremento de la clase media, a la precaria inserción laboral, la cual puede constituir el punto de inflexión entre el retorno a la pobreza o la transición a la clase media consolidada. Puede apreciarse que la clase que tiene un mayor porcentaje relativo de empleo cuenta propia, es a su vez aquella que tiene una mayor tasa de informalidad, y que, a medida que se reduce dicha incidencia, se reduce a su vez la informalidad: la clase media emergente tiene un 48,3% de empleo cuenta propia, y una informalidad del 73%, mientras que la clase media consolidada tiene 36,8% de empleo cuenta propia y tasa de informalidad de 42,9%. De forma consecuente, el DNP recomienda que, para apuntalar el paso de la pobreza a la clase media, en el componente emergente de la misma se debe revertir la relación porcentual entre asalariados y trabajadores cuenta propia.

Las perspectivas de mantenimiento y consolidación de la clase media implican una combinación de elementos macroeconómicos y un kit de herramientas de política social. Entre los macroeconomistas ha hecho carrera la idea de que la economía colombiana debe crecer a tasas superiores al 4% para que el crecimiento efectivamente redunde en la reducción del desempleo y la pobreza. Las proyecciones, sin embargo, son pesimistas y se considera que el crecimiento del PIB en el año 2016 difícilmente alcanzará niveles del 3%. Los indicadores laborales son muy sensibles al comportamiento sectorial, y por ende es importante tener en cuenta la forma en que sectores como la industria manufacturera y el agro se comporten en el corto y mediano plazo.

El crecimiento económico es condición necesaria, más no suficiente para incrementar y mantener la clase media. Es necesario combinar este aspecto con política social, y más particularmente, teniendo como grupo objetivo la clase media emergente, pues su riesgo de recaer en la pobreza es muy alto, toda vez que no han podido acumular los activos requeridos para consolidarse en su nuevo estatus social y económico.

---

5. Presentación de Alejandra Corchuelo, directora de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación en la Mesa de Expertos “La Clase Media en Colombia: expansión, vulnerabilidad y sostenibilidad”, jueves 12 de mayo de 2016.

En términos de las perspectivas futuras y el escenario actual, es importante tener en cuenta el efecto que a corto y mediano plazo tendrá el comportamiento de los precios de hidrocarburos, dado su eventual impacto sobre los indicadores de comercio exterior e indicadores fiscales. Dicho precio cayó súbitamente desde mediados de 2014, y su efecto no es despreciable, toda vez que representó el 53% de las exportaciones totales del país. Esto ha venido afectando el balance fiscal, en un escenario de planeación macroeconómica que se había planteado bajo un supuesto precio de US\$98 por barril y que tuvo que revisarse a la baja, con un precio esperado de US\$48 por barril. Claramente esto afectó el déficit fiscal del 2015, incrementándose de 2,2 a 2,6% del PIB. Otro aspecto importante es la coyuntura de comercio exterior con los principales socios comerciales regionales, toda vez que se estima que una caída del 1% en las tasas de crecimiento de dichos países implica a su vez una caída de 0.5 puntos porcentuales en el PIB. Este panorama conjunto de caída en los ingresos de la exportación de hidrocarburos y la actividad comercial regional ha llevado al imperativo de incrementar el recaudo tributario, lo cual se pretende lograr mediante la propuesta de reforma tributaria. De no ser así, el gobierno enfrentará cada vez mayores dificultades para mantener su nivel de gasto, y de ello se pueden derivar dificultades para mantener los programas de transferencias condicionadas, que son uno de los elementos que más ha contribuido a la movilidad social que ha redundado en el incremento de la clase media.

En términos macroeconómicos, el crecimiento económico y la reducción del desempleo han estado marcados en su dinámica por el sector no transable. Más del 60% del incremento del valor agregado se explica por el comportamiento de sectores como el financiero, servicios personales, comercio y servicios, y la construcción. En el entorno de prioridades de formulación de política económica favorable a la movilidad social, el BID (2016, p. 107 y ss.) considera que el país requiere, de forma prioritaria: (i) estimular la educación de calidad y la formación laboral con una orientación de competencias y habilidades avanzadas, (ii) fomentar el desarrollo agrícola y empresarial, desde la perspectiva de la innovación, y (iii) mejorar el financiamiento y la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano. Dicho estudio del BID considera que la clase media se expandió 18 puntos porcentuales entre los años 2003 y 2012, y que los principales

jalonadores de este cambio fueron el crecimiento económico (en un 70-80%) y la política social de redistribución (20 a 30%).

El llamado es por una política integral que contemple el acceso a un paquete de servicios (nivel primario de atención en salud, provisión de servicios básicos) que afectan de forma más dramática al componente de la clase media que se encuentra más cerca a la población pobre. De forma tal que para continuar la movilidad social y apuntalar el estado de la población que ha hecho transición hacia la clase media se requieren los siguientes aspectos: (i) la consolidación de un sistema de salud y pensional bajo los criterios de sostenibilidad e inclusión, (ii) continuar la reducción de la pobreza, particularmente la pobreza extrema, (iii) reducción de la informalidad laboral y, como se mencionó (iv) acceso equitativo a servicios básicos. Es importante recalcar que, como lo menciona la CAF (2014) los avances en el crecimiento de la clase media, evidentes a partir de la medición por ingresos, no exhiben, de forma semejante, mejoras en las condiciones de vida (acceso a agua y saneamiento, educación, empleo formal, pensiones y salud).

## **Conclusiones y recomendaciones concretas para tomadores de decisiones**

Hemos enfatizado que tanto la movilidad social como la consolidación de la clase media requieren una combinación de elementos macroeconómicos y herramientas de política social. En el primer aspecto es importante propiciar el entorno favorable para el desarrollo de la actividad económica. La inversión en infraestructura debe alcanzar niveles del 7% anual para propiciar un crecimiento del 6% en el PIB. El ingreso tributario del gobierno debe representar el 18% del PIB.

La importancia de una política integral que mantenga la movilidad social y consolide la clase media requiere la participación activa del sector privado. Son numerosos los llamados al incremento de la productividad laboral, y será necesario que el mercado laboral continúe absorbiendo la creciente oferta laboral.

Existen múltiples espacios en los que el sector privado puede intervenir y cubrir aspectos en los que el gobierno no tiene una significativa presencia, financiamiento a la inversión, innovación, energía verde, y provisión de servicios a grupos de bajos ingresos, minorías étnicas y mujeres cabeza de familia.

La orientación de los recursos del gasto público a la política social empieza a plantear serios interrogantes sobre el gasto educativo. Si bien se reconoce que el país ha mantenido una notoria tendencia creciente de asignación de recursos, el gasto educativo es aún mucho menor a las necesidades efectivas. Ya hemos llegado al punto en que la incidencia porcentual del gasto educativo es mayor a la de defensa, y en un escenario posconflicto es posible que dicho diferencial se incremente más aún. Pero es importante reorientar la educación bajo el concepto de pertinencia, y propender por la mejora en la formación en competencias de alto nivel (lectura, matemáticas, ciencia). De acuerdo a Barrera et al. (2012), alcanzar niveles de calidad educativa aceptables para los estándares internacionales, y consolidar un sistema educativo que apuntale la movilidad social de la creciente clase media requeriría de recursos equivalentes a un 1,3% anual del PIB.

Un elemento estructural particularmente preocupante en el país es el profundo diferencial de desarrollo entre el sector urbano y el sector rural. La pobreza extrema tiene alta incidencia en las zonas rurales: el 49% de los pobres extremos vivía en zonas rurales en el año 2013 y la incidencia de la pobreza extrema era del 19% en las zonas rurales (DPS, 2015). Por ende una política integral de desarrollo rural es importante para enfrentar los componentes más álgidos de la pobreza.

Existen tres programas de política social que son el eje estructural de la política de protección social. Dichos programas son el servicio de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) del ICBF, la Red Unidos y el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Más Familias en Acción (MFA). El primero de ellos apoya a 1,5 millones de niños, la Red Unidos abarca 1,5 millones de familias (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, 2015) y el MFA cuenta con cerca de tres millones de familias beneficiarias. Sin embargo, aun-

que como mencionamos, el 49% de los pobres extremos residen en zonas rurales, los porcentajes de cobertura de los programas no se compadecen de este requerimiento de cobertura: 28% en el DIT-ICBF, 44% en MFA y 40% en Red Unidos.<sup>6</sup>

Al parecer, reconociendo incluso el notorio esfuerzo presupuestal que implican las transferencias monetarias, su monto aún es insuficiente. Se estima que incrementar la transferencia MFA en \$100.000 a la población rural en pobreza extrema implicaría una disminución notoria de dicha incidencia.

Como se enfatizó en diferentes apartados de este documento, la consolidación de la clase media está peligrosamente asociada a la dinámica del mercado de trabajo. Y en este aspecto los dos principales problemas son la informalidad laboral y la débil pertinencia del sistema de formación para el trabajo. Los programas de transferencias condicionadas son solamente una parte de la política de prosperidad y del Sistema de Protección Social, y la consolidación de la dinámica de movilidad de la clase social requiere que la clase media emergente cuente con mecanismos de protección al riesgo como protección al cesante, acceso a salud y, a mediano y largo plazo, protección pensional. Por otra parte, de acuerdo a la Enterprise Survey, 45% de las firmas colombianas identifican la formación inadecuada como un problema específico que afecta su funcionamiento. El problema de la pertinencia laboral de la educación superior es un problema recurrentemente identificado en los estudios de competitividad de la economía colombiana como un todo, y en particular de su componente de recursos humanos. Su importancia no es trivial en lo absoluto: constituye la principal herramienta para enfrentar el desempleo estructural, mejorar la inserción laboral de la clase media y proveer ingresos laborales autosuficientes que lleven a su vez a la acumulación de capital humano y capital financiero.

---

6. Los indicadores y estimadores presentados en este componente adscriben a los lineamientos sugeridos en De la Cruz et Al. (2016).

## **La clase media y la coyuntura económica.**

### **Algunos interrogantes puntuales.**

Luego de más de un lustro de aplicación de las nuevas metodologías de medición de la pobreza y luego de que la conceptualización metodológica aplicada por el DNP a la deconstrucción de la población por clases (pobre, emergente, consolidada y alta) ha sido discutida y se considera, si bien sociológicamente arbitraria y simplificada, se le reconoce el ser autocontenida y rigurosa. Durante este tiempo han venido surgiendo múltiples interrogantes. En la medida de lo posible dichos interrogantes han sido abordados y consolidados en cuatro grandes interrogantes que abordaremos a continuación.

- El ingreso de los colombianos se ha visto favorecido por el aumento progresivo del salario mínimo real ligado a la baja inflación. ¿Qué impacto tendrá una mayor inflación como la que se prevé para 2016 y que, en el peor de los casos, podría llegar a rondar los dos dígitos? ¿Cómo enfrentar ese escenario?

Es importante enfatizar que, como se realizó en el análisis de indicadores del mercado de trabajo, la separación entre trabajadores asalariados y trabajadores cuenta propia es trascendental para entender la dinámica interrelacionada entre la informalidad laboral y la evolución y consolidación de la clase media. Si bien es importante reconocer la dinámica creciente del salario mínimo real, también es sumamente importante reconocer que el salario mínimo tiene una incidencia directa baja, una incidencia modal menor y no está asociado al comportamiento de los salarios medios y altos. Es decir, el salario mínimo sólo se relaciona directamente con el empleo asalariado, el cual representa entre el 40 y 50% del empleo total, y que, en el caso de la información que hemos analizado, afecta más a la clase media consolidada que a la clase media emergente. Con lo cual el impacto de la inflación, si bien puede afectar el salario mínimo y el bienestar de los asalariados, más probablemente afecte el bienestar y el estado relativo de la clase media emergente, vía la pérdida de poder adquisitivo que representa un régimen de inflación media.

- La lucha contra la pobreza se ha articulado alrededor de programas sociales y mecanismos de focalización. ¿Qué pasará con estas y otras políticas públicas de similar naturaleza en un escenario de disminución de los ingresos públicos?

Como se ha mencionado en el documento, los niveles de crecimiento económico que el país ha venido exhibiendo están asociados a niveles de recaudo que oscilen entre el 14% y el 18% del PIB. Estos niveles de recaudo son difícilmente alcanzables y sostenibles en un contexto económico en el cual los hidrocarburos, que representaban el componente más alto de recaudo tributario, han sufrido por la caída internacional de precios y han reducido su participación en el PIB nacional. En este momento la temática, profundidad, alcance y campo de impacto de la eventual reforma tributaria son inciertos, y por ende no es posible realizar afirmaciones o análisis serios sobre: a) los niveles de recaudo que podrá mantener la economía colombiana en su nuevo esquema tributario, y, por ende, b) los montos, alcances y lineamientos de la política social colombiana. Es muy probable que se mantengan los programas más importantes y de mayor impacto, pero ante el panorama incierto, es también muy probable que dichos programas se vean reducidos en su composición y cobertura.

- Los avances en la reducción de la pobreza se produjeron en un escenario de revaluación del peso. ¿Qué impacto podría llegar a tener la devaluación y cómo compensar sus efectos?

No existe un canal directo de influencia de la revaluación sobre la reducción de la pobreza, así que resulta complejo aventurar posibles mecanismos de interacción. La devaluación, teóricamente, debería mejorar la competitividad y nivel de las exportaciones, y, en cierto modo, este efecto plausible puede estarse reflejando en los niveles de crecimiento del PIB del sector manufacturero, pero dichos niveles no se ven reflejados a su vez en el incremento de las exportaciones.

- ¿Qué tipo de políticas públicas ofrecen alternativas al énfasis, hasta ahora predominante, en la asistencia y el gasto público como herramientas para disminuir la pobreza?

En el documento se han identificado políticas públicas estratégicas, que si bien no son alternativas, si constituyen parte de un esfuerzo integral requerido para la disminución permanente y recurrente de la pobreza. Teóricamente suele afirmarse que el crecimiento económico es el principal mecanismo de mejora en el bienestar y reducción de la pobreza, pero el comportamiento de la economía colombiana en el periodo 2002-2010 mostró un hecho estilizado del crecimiento económico colombiano: el crecimiento, en Colombia, no es proclive a reducir la pobreza. Han sido los mecanismos de transferencias condicionadas y las estrategias de protección social asociadas a ellas, los responsables de la reducción de la pobreza.

Esta circunstancia es condición necesaria (reducción) más no suficiente (consolidación) para la movilidad social. Como se ha mencionado, los elementos prioritarios de una estrategia integral de reducción permanente de la pobreza y de consolidación de la clase media pasan por iniciativas definidas de reducción de la informalidad laboral, mejora de los mecanismos de acceso a salud y pensiones, y una profunda revisión del sistema de educación superior, que lo dote de mecanismos de pertinencia laboral y competitividad internacional.

## Referencias

- Angulo, R., Gaviria, A. y Morales, L. (2014). “La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011”, Coyuntura Económica, XLWIV (1).
- Barrera, F., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2012). “Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas”. Misión de Movilidad y Equidad en Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., Rossel, C. (2015). Instrumentos de Protección Social: Caminos Latinoamericanos hacia la Universalización. CEPAL.
- Corchuelo, A. (2016). Las clases sociales en Colombia: Más movilidad, más equidad. Presentación en la Mesa de Expertos “La Clase Media en Colombia: expansión, vulnerabilidad y sostenibilidad”, Instituto de Ciencia Política, Bogotá, 12 de mayo de 2016.

- Corporación Andina de Fomento (2014), “La creciente pero vulnerable clase media de América Latina: Patrones de expansión, valores y preferencias”. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 17.
- De la Cruz, R., Andrián, L. y M. Loterszpil, (2016). Colombia: Hacia un país de altos ingresos con movilidad social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- De la Cruz, R., Andrián, L., Loterszpil, M., (2016). Colombia: Hacia un país de altos ingresos con movilidad social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Departamento Nacional de Planeación (2005), “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Documento Conpes Social, 91.
- Departamento Nacional de Planeación (2011), “Modificación a Conpes Social 91 de 2005”, Documento Conpes Social, 140.
- Departamento para la Prosperidad Social (2015), “Informe al Congreso de la República: Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación”, junio 2014 a mayo 2015.
- Filgueira, C. (2001), “La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina”, Serie Políticas Sociales, 51. CEPAL.
- Guataquí, J., García, A. y Rodríguez, M. (2010). “El Perfil de la Informalidad Laboral en Colombia”, Perfil de Coyuntura Económica, 16.
- López-Calva, L., Ortíz-Juárez, E. (2011). “A vulnerability approach to the definition of the middle class”, Policy Research Working Paper Series, 5902.
- Mora y Araújo, M. (2002), “La estructura social de la Argentina: Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación actual”, Serie Políticas Sociales, 59. CEPAL.
- Rueda, J. (2015). Diagnóstico de la Pobreza Rural. Colombia 2010-2015, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Departamento Nacional de Planeación.
- Semler, C. (2006), “Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios”, Serie Políticas Sociales, 125. CEPAL.

## 7. Asociatividad para el desarrollo de los territorios rurales: Una mirada más allá de la competitividad

Laura Estrada Arbeláez

Investigadora, Instituto de Ciencia Política

Hernán Echavarría Olózaga

*“We control the world basically because we are the only animals that can cooperate flexibly in very large numbers. And if you examine any large-scale human cooperation, you will always find that it is based on some fiction like the nation, like money, like human rights. These are all things that do not exist objectively, but they exist only in the stories that we tell and that we spread around. This is something very unique to us, perhaps the most unique feature of our species”.*

Yuval Harari, *Sapiens: A Brief History of Humankind*

### La asociatividad en Colombia

Los territorios rurales de Colombia se caracterizan por los altos niveles de pobreza, la dispersión de la población, la concentración de los medios de producción, así como por la baja provisión de bienes y servicios públicos, la baja conectividad —en vías y comunicaciones— y también han sido el escenario en el cual sus habitantes han vivido las expresiones más crudas del conflicto armado —despojo de tierras, desplazamientos, masacres, desapariciones, entre otras—.

Como respuesta a algunas de estas problemáticas, múltiples instancias gubernamentales, gremiales, empresariales y académicas han hecho importantes llama-

dos para promover y fortalecer la asociatividad en el campo, en la perspectiva de generar economías de escala, reducir costos de transacción y mejorar los ingresos de los pequeños productores agropecuarios. Por ejemplo, Leibovich et al. (2013) muestran que los pequeños productores agropecuarios asociados generan ingresos per cápita superiores en 64% comparado con productores no asociados.

Siguiendo la misma línea, la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera plantea estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa para que bajo “diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores, basadas en la solidaridad y la cooperación” (p.23-24) se promueva el desarrollo socioeconómico gracias al acceso a la asistencia técnica, el crédito, la comercialización, por mencionar algunos.

Un análisis atento a estos llamados muestra que reducen la promoción de la asociatividad al simple aspecto de mejorar la competitividad de los pequeños productores agropecuarios, por medio de la creación o fortalecimiento sus organizaciones y de las alianzas que se pueden crear entre los productores de distintos tamaños con la agroindustria (acceso a mercados). No obstante, ni la economía solidaria, ni las diferentes formas de asociatividad (o de acción colectiva) que encontramos en los territorios rurales, se reducen al mero aspecto de la competitividad del sector agropecuario.

La economía solidaria es el “sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía”<sup>1</sup> (Art. 2, Ley 454/98).

---

1. El cooperativismo moderno se remonta a mediados del siglo XIX, época de la Revolución Industrial, cuando 28 asociados, con el aporte inicial de cada uno, constituyen la “Rochdale Equitable Pioneers Society” (Rochdale, Inglaterra), para vender artículos de consumo que de otra manera no podían comprar. Su importancia radica en *Los Principios de Rochdale de la Cooperación*. Ver: <http://www.rochdalepioneersmuseum.coop/about-us/the-rochdale-principles/>.

En Colombia ésta se rige por doce principios, que son: 1. El ser bueno, su trabajo y mecanismos de cooperación tienen primacía sobre los medios de producción; 2. Espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua; 3. Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora; 4. Adhesión voluntaria, responsable y abierta; 5. Propiedad asociativa y solidaria sobre los medios de producción; 6. Participación económica de los asociados, en justicia y equidad; 7. Formación e información para sus miembros, de manera permanente, oportuna y progresiva; 8. Autonomía, autodeterminación y autogobierno; 9. Servicio a la comunidad; 10. Integración con otras organizaciones del mismo sector; y 11. Promoción de la cultura ecológica (Ley 454/98).

Actualmente no se cuenta con una fotografía completa del Sector Solidario y, más aún, las estadísticas disponibles no se pueden discriminar entre lo urbano y lo rural. La Unidad Administrativa para las Organizaciones Solidarias, la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria), la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) y el Censo Nacional Agropecuario 2014 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) reportaron estadísticas que sólo permiten hacerse una idea precaria sobre el estado del Sector. Esta imagen parcial e incompleta deja entrever lo siguiente:

- Organizaciones Solidarias reportó que para julio de 2016 existían 69.302 organizaciones del sector solidario, de las cuales 8.163 eran organizaciones de economía solidaria y 61.369 eran organizaciones de desarrollo solidario<sup>2</sup>.
- La Supersolidaria<sup>3</sup> y Confecoop reportaron cifras sobre las organizaciones de economía solidaria que no coinciden. Según la Supersolidaria a 2015 existían 3.470 organizaciones de la economía solidaria, mientras

---

2. Las organizaciones de desarrollo solidario son las Asociaciones y Corporaciones, Fundaciones y Voluntariado y las de economía solidaria son las Cooperativas, los Fondo de Empleados y las Asociaciones Mutuales. Para mayor detalle consultar la normatividad del Sector Solidario: <http://www.orgsolidarias.gov.co/la-entidad/normatividad>

3. La Supersolidaria tiene por “objeto la supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria” (Decreto 186 de 2004).

que Confecoop reportó 3.890<sup>4</sup>. No obstante, ambas concuerdan en que hay cerca de 6 millones de asociados.

- Se conoce que estas organizaciones abarcan distintos sectores económicos como el crediticio, financiero, agropecuario, alimentos, consumo, comercialización, educación, seguros, servicios sociales y de salud, transporte y comunicaciones.
- El Censo Nacional Agropecuario de 2014 del DANE encontró que tan sólo el 26,3% de los productores residentes en el área rural dispersa pertenecen a alguna asociación.

Más allá de lo esbozado sobre el Sector Solidario, una mirada atenta a la realidad de los territorios pone en evidencia que los procesos asociativos, entre productores, al interior de las comunidades y en las articulaciones público-privadas, tienen mucho que aportar no sólo a la competitividad del sector agropecuario, sino también al ordenamiento territorial, a la provisión de bienes y servicios públicos, al mayor acceso a factores productivos como la tierra, al desarrollo de sectores económicos emergentes, entre otros.

En línea con lo anterior, este artículo sugiere, a partir de cuatro casos de estudio, el rol que puede jugar la asociatividad en el desarrollo de los territorios rurales gracias a: i) la co-administración, que ocurre cuando el poder y las responsabilidades de la administración sobre un bien o un servicio son compartidos por el gobierno y las comunidades (Vanni, 2014), y ii) la co-producción, que se presenta cuando las comunidades y el Estado participan conjuntamente en la producción de un bien o servicio o en la provisión de éstos (Ostrom, 1996).

En Colombia, la co-administración y la co-producción pueden ayudar a superar una situación en donde el Estado y las comunidades en sus territorios encuentran importantes límites que impiden la expansión de capacidades de parte y parte y su articulación para lograr un desarrollo territorial, integral y

---

4. Tomado de: <http://confecoop.coop/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa2016/cons-truir-paz-a-traves-de-las-cooperativas-proposito-del-congreso-nacional-cooperativo/>

sostenible. Como se verá en la siguiente sección, en tres de los cuatro casos es manifiesta la co-administración y/o la co-producción de manera espontánea, es decir que los actores territoriales organizados voluntariamente aprovechan o crean instrumentos de política pública para promover su desarrollo, sin que exista una decisión explícita por parte del Estado para ello. Solamente en uno de los casos es explícito el compromiso por parte de una entidad pública que decide articularse con las comunidades organizadas para promover el desarrollo de un sector económico emergente.

## **Análisis y líneas de acción de política pública en materia de asociatividad y desarrollo rural**

Como se mencionaba en la introducción, desde diferentes instancias se ha hablado de la promoción de la asociatividad para mejorar la competitividad y lograr la inclusión productiva de los pequeños productores agropecuarios y la agricultura familiar. Se espera que la asociatividad entre pequeños productores sea un camino que les permita a estos alcanzar economías de escala, reducir los costos de transacción y mejorar sus ingresos, gracias a la vinculación de éstos con los mercados de productos agropecuarios para la agroindustria (MTC, 2015a; MTC, 2015b; Leibovich et al; 2013; ICP, 2016).

Las cuatro experiencias asociativas que se presentan a continuación permiten comprender la asociatividad más allá de la competitividad. Estos casos son ejemplos de acción colectiva para defender la reputación e imagen de un producto, el ordenamiento marino-costero y fortalecimiento de la pesca artesanal, el desarrollo del ecoturismo y la puesta en marcha de una reforma agraria de origen campesino.

## La Denominación de Origen del Bocado Veleño<sup>5</sup>

Desde el año 2013, los productores vinculados a la cadena productiva del bocado veleño, es decir de los productores de guayaba, industriales del bocado, productores caja de madera y productores hoja de bijao, se encuentran en un proceso de construcción colectiva para solicitar ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) la Denominación de Origen “Bocado Veleño”. Este proceso es acompañado por el proyecto suizo-colombiano de propiedad intelectual COLIPRI (2013-2016), el cual es una iniciativa de cooperación entre el gobierno colombiano y el gobierno suizo.

De acuerdo con la SIC una denominación de origen “es el nombre o indicación de un lugar geográfico, que puede ser un país o región determinada, que designa un producto que por ser originario de dicha región y por las costumbres de producción o transformación de sus habitantes, tiene unas características y/o reputación que lo hacen diferente de los productos semejantes provenientes de otros lugares geográficos”<sup>6</sup>.

Según la normatividad, las asociaciones son uno de los tres actores que puede hacer la solicitud de Denominación de Origen (DO) ante la SIC. En este caso asociarse tiene como objetivo definir una calidad de producto que será plasmada en el pliego de condiciones y es la garantía de la defensa colectiva del producto, de la reputación y de la imagen del término “Bocado Veleño”.

En el marco del proceso asociativo para la construcción de la DO, los productores vinculados a la cadena han identificado múltiples beneficios de esta herramienta:

1. La DO les dará la protección legal para evitar que el 55% de la producción de “bocado veleño” que se hace en Bogotá, Cali y otras ciudades del país deje de llevar su nombre. Tan solo el 45% de la producción se

---

5. Esta experiencia no ha sido sistematizada a la fecha. La información aquí consignada proviene del Proyecto COLIPRI (ver: <https://www.ige.ch/en/legal-info/international-cooperation/country-specific-projects/colombia.html>), de los actores territoriales y de los Estatutos de Fedeveleños.

6. Tomado de: <http://www.sic.gov.co/drupal/denominacion-de-origen>

hace en los cinco municipios delimitados para la DO, que son Vélez, Barbosa, Guavatá, Puente Nacional (Santander) y Moniquirá (Boyacá).

2. Uno de los impactos anhelados es el económico, pues gracias a la diferenciación del producto y al uso del sello Denominación de Origen Protegido: se garantizará al consumidor un producto de calidades específicas, se espera mejorar los ingresos de todos los productores vinculados a la cadena (prima de precio) y se buscarán abrir nuevos mercados en el exterior.
3. Con esta estrategia se quiere preservar un producto específico con unas características vinculadas al territorio y a un grupo de personas portadoras de un saber-hacer tradicional, protegiendo así la reputación del bocadillo veleño. A futuro, este proceso de diferenciación y valorización del bocadillo veleño puede crear un potencial para la valorización de otros productos del territorio.
4. A nivel organizacional lograron conformar el pasado 15 de Julio de 2016 la Federación de Empresarios de la Cadena Productiva del Bocadillo Veleño, Fedeveleños, como una organización sin ánimo de lucro y de segundo nivel que agremia seis asociaciones.

Para la conformación de Fedeveleños, los productores organizados de la cadena productiva construyeron de manera colectiva los estatutos que rigen a la Federación. En particular, le asignaron funciones como: (i) representar a los productores organizados, establecer alianzas con actores públicos y privados, brindar asistencia técnica a los distintos eslabones, participar activamente en la investigación científica, facilitar por los medios posibles el abaratamiento de los costos de producción, propender por el mejoramiento social y la educación ambiental; y (ii) en particular, liderar todas las actividades que implica el proceso de reconocimiento y la administración de la Denominación de Origen Bocadillo Veleño, como la presentación ante la SIC de las solicitudes para obtener la DO y la delegación de la facultad de otorgar autorizaciones de uso de la DO, así como establecer mecanismos de control y verificación del cumplimiento del reglamento de uso de la DO en todos los eslabones de la cadena productiva.

Este proceso se ha logrado gracias a la articulación de múltiples actores locales, como son las asociaciones de productores de todos los niveles de la cadena, como Guayavel, Aprocogua, Asoprodel, Guayabas de Jesús María, Frutisamboboy, Bijao Veleño, entes territoriales y externos del territorio, como el SENA, COLIPRI, Artesanías de Colombia, SIC y Procasur, entre muchos otros que han estado acompañando otros procesos.

Si bien a la fecha se han dado importantes pasos para la obtención de la DO, el proceso asociativo requiere que se siga fortaleciendo para que al momento de la obtención de ésta y de la delegación de uso puedan: (i) ejercer sólidos mecanismos de monitoreo y control del uso del sello de DO y de las calidades que este sello debe transmitir; (ii) representatividad y compromiso de cada uno de los actores de la cadena de producción del bocadillo; (iii) promoción y mercado del bocadillo veleño pero también de una canasta de bienes y servicios culturales y naturales que ofrece el territorio, entre otros.

### **Ordenamiento marino y pesca sostenible en el Pacífico Norte del Chocó<sup>7</sup>.**

En los últimos 20 años, los actores vinculados a la pesca artesanal en el Pacífico Norte del Chocó han venido aportando, a través de un proceso participativo y consensuado, al ordenamiento marino y a la pesca sostenible. En este proceso se han “establecido acuerdos comunitarios y estructuras de ordenamiento que responden al interés de proteger el recurso y hacer un aprovechamiento sostenible priorizando las prácticas artesanales y las iniciativas empresariales de pequeña escala” (Procasur, 2015).

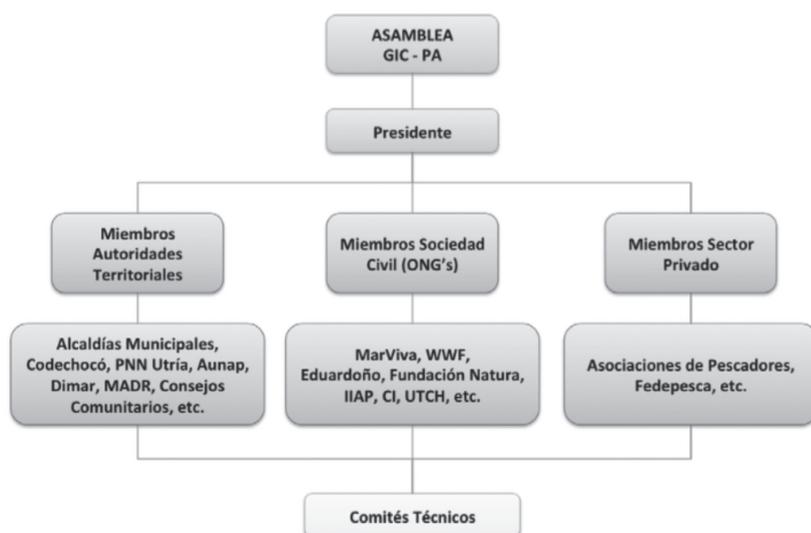
La plataforma pionera de este proceso es el Grupo Interinstitucional y Comunitario de Pesca Artesanal (GIC-PA), el cual nace en 1998 de un encuentro

---

7. La información aquí consignada proviene de los resultados de la sistematización participativa de las experiencias exitosas del “Territorio de Aprendizaje: Ordenamiento Marino y Pesca Sostenible en el Pacífico Norte del Chocó” realizada la Corporación PROCASUR, con el apoyo de la Fundación Activos Culturales Afro (ACUA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la participación de las iniciativas de las comunidades de Nuquí y Bahía Solano (Chocó).

regional de pescadores artesanales del Golfo de Tribugá, y es considerada como una instancia asociativa y articuladora no jurídicamente constituida. El GIC-PA tiene como agenda de trabajo la articulación, a través de esquemas colaborativos, de actores comunitarios, sociedad civil y entidades del Estado al sector productivo, la academia, y las autoridades étnicas, municipales, sectoriales y del orden nacional (ver Ilustración 1), con el objetivo de liderar el ordenamiento de la actividad pesquera artesanal en esta región.

Ilustración 1. Estructura Orgánica del GIC-PA



Fuente: Procasur, 2015.

Aunque desde su creación el GIC-PA ha tenido períodos de mayor y menor actividad, dos de los principales impactos que ha tenido tienen que ver con la incidencia política a través del logro y respeto a las declaratorias de la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal (ZEPA) y el fortalecimiento organizacional con la creación de la Federación de Trabajadores de la Pesca Artesanal (Fedepesca).

La Zona Exclusiva de Pesca Artesanal (ZEPA) es un instrumento de ordenamiento territorial para un área de 2.5 millas náuticas (MN) desde Punta Solano hasta Punta Ardita, la cual cuenta con una franja de amortiguamiento que va desde las 2.5 MN de la ZEPA hasta 12 MN, denominada Zona Especial de Manejo Pesquero (ZEMP).

En un contexto de un conflicto insostenible entre pescadores artesanales e industriales, se logra en 2008 la declaratoria de la ZEPA en una confluencia de situaciones, que fueron: (i) la base comunitaria con sus representantes locales permanecía en el territorio, a pesar de que entre 2004 y 2008 el GIC-PA estuvo inactivo; (ii) la iniciativa de reactivar el GIC-PA por parte del Parque Nacional Natural Ensenada de Utría a favor de promover la ZEPA; y (iii) el interés del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Ministerio de Agricultura de crear un área exclusiva de pesca artesanal.

La ZEPA tuvo declaraciones anuales o bianuales de 2008 a 2012, hasta la Resolución 0899 del 29 de julio de 2013 de la Autoridad Nacional de Pesca —AUNAP—, en la cual la ZEPA se declara de manera permanente y se logra delimitación de la ZEMP. La base técnica para el Plan de Ordenamiento Pesquero de la ZEPA se construyó de manera participativa y contiene 5 elementos estructurantes que son: (i) aspectos comerciales; (ii) modelo de gobernanza entre actores públicos y privados; (iii) aspectos interinstitucionales de vigilancia y control; (iv) manejo participativo; y (v) autorregulación de los actores locales. Gracias a la ZEPA se ha logrado la disminución de la pesca industrial y la sustitución de las artes de pesca nocivas por aquellas que son sostenibles.

Otra de las semillas del GIC-PA, y en línea con la ZEPA-ZEMP, es la Federación de Trabajadores de la Pesca Artesanal —Fedepesca— que nace en 2010. Fedepesca es una organización de segundo nivel que agremia 28 asociaciones de pescadores artesanales, procesadores y comercializadores, con el objetivo de fortalecer el “ordenamiento pesquero sostenible garantizando la participación de los trabajadores de la pesca responsable a pequeña escala, promoviendo la asociatividad en iniciativas y propuestas que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida”.

Dentro de sus actividades de la Federación se destacan las de carácter formativo en: (i) la normatividad vigente y la conformación legal de asociaciones; (ii) los aspectos técnicos de las artes de pesca, así como administrativos y gerenciales de las asociaciones; y (iii) el monitoreo participativo y de control del comportamiento de las especies y del ecosistema marino.

Gracias a la articulaciones entre los pescados y múltiples organizaciones, como la Fundación Natura, la Fundación MarViva, la Corporación Colombia Internacional, el World Wildlife Fund for Nature (WWF), el Instituto de Desarrollo Rural (INCODER), y la Universidad del Magdalena, ha sido posible el monitoreo participativo, el cual ha permitido recabar “la información pertinente y de carácter objetivo en torno a los efectos negativos de la pesca industrial [...] (sobre) la preservación de las especies” (Procasur, 2015), argumento para las declaratorias de la ZEPA – ZEMP.

Asimismo, Fedepesca ha representado al sector en espacios regionales, nacionales e internacionales, dentro de los que se destaca la Mesa Sectorial de Acuicultura y Pesca de Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural (Resolución 193 de 2014) y la co-gestión de las declaratorias de la ZEPA y ZEMP.

La experiencia en materia de ordenamiento marino y pesca sostenible en el Pacífico Norte del Chocó refleja la capacidad de las comunidades para auto-organizarse y construir acuerdos comunes para un manejo sostenible de los recursos, así como articularse con actores externos que llegan para apoyar los procesos y alcanzar estos acuerdos.

### **Desarrollo del ecoturismo comunitario a través alianzas público-privadas en Parques Nacionales Naturales<sup>8</sup>**

Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN) inició en 2008 el Programa de Ecoturismo Comunitario con el objetivo de vincular a las comunidades locales, por medio de sus organizaciones, a la prestación de servicios de ecoturismo o algunas actividades de la cadena de valor, en las áreas del Sistema de PNN. Este Programa busca promover el desarrollo de una actividad rural de base comunitaria, facilitar la reconversión de actividades que generan presiones sobre las áreas del Sistema de PNN y dar respuesta a un marco normativo dinámico que requiere el cumplimiento del mismo<sup>9</sup>.

---

8. La información que se presenta en esta sección proviene de: Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2014). Evaluación del Programa de Ecoturismo Comunitario. Bogotá.

9. Las políticas y normas son la Política de Participación Social en la Conservación (2001), la Política

Las políticas y normativas son un marco regulador para las diferentes autoridades nacionales, departamentales, municipales y territoriales que buscan desarrollar las actividades ecoturísticas como mecanismo de sensibilización y educación en conservación, generar recursos financieros por el cobro de los derechos de ingreso y como una forma de vincular activamente a las comunidades a través de sus iniciativas, emprendimientos y empresas de ecoturismo. Para PNN, ésta es una estrategia de valoración de las áreas del Sistema que permite la conservación de los atractivos naturales y culturales a través de la contemplación, el deporte y la cultura, y a su vez genera oportunidades socioeconómicas para las comunidades allí asentadas.

Entre 2008 y 2012, PNN ha celebrado seis contratos de prestación de servicios ecoturísticos comunitarios<sup>10</sup> con organizaciones de base comunitaria, cada uno por un periodo de 10 años y ha beneficiado directamente un total de 149 familias. Estos son:

1. Parque Nacional Natural (PNN) Los Corales del Rosario y de San Bernardo con la organización comunitaria Nativos Activos, conformada por habitantes de la comunidad de Orika (Isla Grande);
2. Santuario de Fauna y Flora (SFF) Iguaque con la organización comunitaria Naturar Iguaque, conformada por campesinos del municipio de Arcabuco (Boyacá);
3. PNN Utría con la Corporación Mano Cambiada conformada por pobladores del Municipio de Nuquí (Chocó);
4. PNN Cocuy con la Asociación de guías de Güican y Cocuy conformada por campesinos de los municipios de Güican y Cocuy (Boyacá);
5. Santuario de Fauna y Flora Otún Quimbaya con la Asociación Yarumo

---

para el Desarrollo del Ecoturismo y el CONPES 3296 “Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales” (2004), el Comité Interinstitucional Nacional de Ecoturismo de Colombia (2005), los Lineamientos para el Ecoturismo Comunitario en Colombia (2008), la Política de Turismo de Naturaleza y Política para el Desarrollo del Turismo Comunitario (2012) y las Directrices de Ecoturismo en PNN (2013).

10. PNN había firmado un séptimo contrato para el SFF Los Flamencos con la Asociación El Santuario, pero este se liquidó por terminación unilateral por PNN, debido a que la Asociación incurrió en varios incumplimientos graves, comprobados y declarados.

Blanco, conformada por un grupo de jóvenes y madres y padres cabeza de familia de la vereda de La Florida (Risaralda);

6. PNN Chingaza, sector Siecha, con la Asociación Ecoturística Suasie conformada por jóvenes de la Vereda Trinidad (Cundinamarca) (PNN, 2014).

Para la co-administración de los servicios ecoturísticos, PNN ha establecido un proceso en cinco etapas, así como una serie de obligaciones en los contratos de ecoturismo comunitario como se describen a continuación.

Ilustración 2.

Proceso de implementación del Programa de Ecoturismo Comunitario



Fuente: PNN, 2014.

Tabla 1. Obligaciones de las partes del contrato de ecoturismo comunitario

<b>Tópico</b>	<b>Parques Nacionales</b>	<b>Organización Comunitaria</b>
<b>Infraestructura</b>	Llevar a cabo el mantenimiento correctivo de la infraestructura de prestación de servicios ecoturísticos	Llevar a cabo el mantenimiento preventivo de la infraestructura de prestación de servicios ecoturísticos
<b>Dotación</b>	Entregar los bienes muebles necesarios para la prestación de los servicios ecoturísticos	Mantener en perfecto estado de aseo, desinfección y protección las áreas y todos los elementos utilizados para la prestación de servicios ecoturísticos
<b>Remuneración</b>	De no obtener ingresos netos (excedentes) Parques no percibe remuneración	Pagar una suma equivalente al 10% del total de los ingresos netos que haya percibido durante cada mes
<b>Aportes a la Comunidad</b>	Aprobar la destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad	Consignar cada mes, una suma equivalente al 1% del total de ingresos netos. Dichos recursos están destinados a financiar proyectos de carácter comunitario
<b>Ambientales</b>	Realizar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones ambientales incluidas en el contrato	Velar por el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia ambiental y promover la conservación de las áreas naturales

Fuente: PNN, 2014.

Este proceso ha representado múltiples aprendizajes. Para PNN ha significado avanzar en cómo poder llevar a cabo una contratación estatal con las organizaciones comunitarias, cómo hacer el control y vigilancia que esto requiere y evaluar si la figura de contratación por prestación de servicios es la idónea para cualquier situación. Esto en un contexto en donde, como lo describe la Evaluación (PNN, 2014), cada una de las organizaciones comunitarias tiene un origen de constitución, su composición, los mecanismos de decisión y el grado de formalización son diferentes, aunado a los desafíos internos que puede enfrentar una entidad pública (rigideces en la contratación, rotación de personal, requisitos difíciles de cumplir, etc.).

Para las organizaciones comunitarias el contrato de prestación de servicios implica el fortalecimiento de los procesos asociativos y representa aprendizajes sobre cómo trabajar en sintonía con la normatividad, cómo se hace la planeación comunitaria, cómo pueden cumplir con los deberes y las metas de crecer empresarialmente al mismo tiempo que se respetan los planes ambientales y la capacidad de carga de las áreas del Sistema, y cómo a través de esta estrategia logran permanecer en el territorio. Como lo muestra la Evaluación (PNN, 2014), en tres casos se redujo el número de asociados iniciales frente al número de asociados al momento de la Evaluación, en dos casos se mantuvieron y en un solo caso aumentó, lo que demuestra el dinamismo de estos procesos y la necesidad de acompañamiento para que se puedan fortalecer.

A pesar del poco tiempo en ejecución, ya se destacan algunos resultados importantes del Programa: (i) el componente de alianzas entre PNN, las comunidades y otros actores como USAID, IPSE, Patrimonio Natural, el Fondo Nacional de Turismo, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, la Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias, entre muchos otros, que ha permitido mejorar la infraestructura, complementar las capacidades de PNN y apalancar recursos por más de 4.000 millones de pesos; (ii) las organizaciones comunitarias se han fortalecido en el conocimiento sobre el Sistema de PNN, y el manejo de áreas protegidas y ambiental en la prestación de servicios de ecoturismo; (iii) las organizaciones comunitarias para 2013 habían generado excedentes por cerca de 200 millones de pesos y PNN había recibido una remuneración de cerca de 45 millones de pesos; y (iv) de acuerdo con las organizaciones comunitarias, el desarrollo del ecoturismo ha generado empleos a guías, artesanos, proveedores de productos y servicios asociados a la actividad ecoturística a nivel local.

## La reforma agraria campesina en el Carmen de Chucurí<sup>11</sup>

Ante la inoperancia de las instituciones estatales de reforma agraria y conforme se recrudecía la violencia, en 1999 los líderes de Asociación de Productores de Cacao del Carmen de Chucurí (Aprocar) crearon la Corporación Tierra para la Paz del Magdalena Medio (Cortipaz), para dar acceso a la propiedad de la tierra a familias rurales y víctimas del desplazamiento mediante parcelaciones de fincas de gran extensión.

Siguiendo los estatutos, la Corporación “... de utilidad común, de carácter social, abierta a toda la comunidad sin distingos de ninguna clase”, tiene como objetivo “promover el desarrollo integral de sus asociados y el desarrollo sostenible de su entorno como contribución a la convivencia y a la paz... defendiendo el derecho de los campesinos a tener terrenos propios, vivienda digna y ambiente sano.”

A la fecha se han titulado poco más de 2.000 hectáreas a 407 familias que han recibido parcelas con un área de 20 a 200 hectáreas. El proceso de reforma agraria campesina consiste en identificar y negociar las fincas con los dueños, parcelar las fincas y hacer una convocatoria pública para identificar, entrevistar y vender los predios a los beneficiarios. Por otro lado, la Corporación ha donado terrenos de parcelaciones para la construcción de escuelas rurales y ha establecido parcelas demostrativas. A futuro desean apoyar a lo hogares con viviendas rurales campesinas.

---

11. La redacción de esta sección contó con el apoyo de Adolfo Botero y Lorenza Arango, y fue elaborada a partir de los Estatutos de Cortipaz, una nota del Programa ADAM de USAID (<http://www.ard.org.co/adam/biblioteca/historias-de-exito/cortipaz.pdf>), una nota de prensa de El Tiempo “Mini-reforma agraria adelantan campesinos de Santander” (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5704279>), videos Youtube sobre Cortipaz (<https://www.youtube.com/watch?v=XysxW-CjydY>; <https://www.youtube.com/watch?v=2BljQQCkmvQ>; <https://www.youtube.com/watch?v=2W3KeWPlyhM>), la página web de Cortipaz (<http://willfese.wix.com/cortipaz#!clients>), los reportes de Swisscontact ([http://www.swisscontact.org/fileadmin/images/Country\\_Subpages/Colombia/documents/abrilbolletinfinal.pdf](http://www.swisscontact.org/fileadmin/images/Country_Subpages/Colombia/documents/abrilbolletinfinal.pdf)), de la Gobernación de Santander (<http://santander.gov.co/index.php/prensa/item/9953-administracion-departamental-y-fundacion-suiza-entregaron-certificaciones-de-calidad-y-buen-manejo-a-productores-de-cacao-fino>) y de actores vinculados al proceso.

Para llevar a buen término la titulación, la Corporación se encarga de “asesorar y gestionar créditos a los asociados...con destino a satisfacer las necesidades de tenencia de tierra y proyectos productivos”. Así, la Corporación acompaña a cada beneficiario para que solicite un crédito individual para siembra con bancos y financieras cooperativas. Ante el ente financiero, Cortipaz garantiza el acompañamiento técnico y financiero de los productores para la efectiva titulación de la tierra, el pago del crédito y la instalación del proyecto productivo. Los productores, por su parte, se comprometen a sembrar según el proyecto productivo definido y a cumplir el pago del crédito.

Asimismo, Cortipaz vela por que los asociados puedan “desarrollar sus producciones agropecuarias para que mejoren la calidad y competitividad de sus productos y los inserte en sus correspondientes cadenas productivas [para que] obtengan un mayor valor agregado de los mismos”. Para ello, cuenta con un punto de compra de cacao seco, una planta de beneficio de cacao en baba, y brinda el acompañamiento técnico y comercial que ha fortalecido mediante convenios con entidades públicas (Ministerio de Agricultura, Alcaldía local), ONG nacionales e internacionales, y entidades de cooperación internacional<sup>12</sup>. A la fecha, Cortipaz ha realizado operaciones de exportación por un total de 96 toneladas a países como Holanda, México y Estados Unidos.

Para concluir, vale retornar a los estatutos para aclarar que a pesar de que “el domicilio [de la Corporación] será el Carmen de Chucurí... su actividad y acciones podrá(n) desarrollarlas en todo el país... a través de acciones propias, de grupos de personas u otras organizaciones, que persigan fines similares, mediante Alianzas Estratégicas y por decisión privativa de la Junta Directiva.”

---

12. Tanto a Aprocar como a Cortipaz han recibido el apoyo del Programa ADAM de USAID para la sustitución de cultivos ilícitos; el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) para fortalecer los lazos comerciales entre organizaciones cacaoteras campesinas de la región que se resumió en la creación de La Red Cacaotera; y actualmente SwissContact, quién se encargó, de certificar las primeras 100 fincas con el sello UTZ, y de PNUD y KOIKA quienes apoyaron la recién creada Asociación Agraria de Exportación de Santander (Agroexsa) en el Carmen de Chucurí.

## Algunos elementos que comparten los casos estudiados

Una lectura transversal de los casos de estudio que fueron presentados permite entrever unos factores que comparten estas experiencias:

**El territorio como escenario de construcción de los procesos asociativos.** Este elemento debe ser el punto de partida para dejar atrás la visión que se tiene en Bogotá de “promover la asociatividad”, pidiendo a los habitantes rurales organizarse para poder dialogar con o acceder a ciertos beneficios del Estado. Esta visión, como bien lo menciona la Misión para la Transformación del Campo, ha tenido como consecuencia la creación de asociaciones de papel.

Para ello es importante comprender que el territorio es un “espacio social, cultural, económico y político con una cierta coherencia interna, fundado en una trama de relaciones entre personas y colectividades que se reconocen en él” (Ranaboldo y Porras, 2011), en donde éste, como base del desarrollo rural, permite: “i) la transformación productiva [...] [con] el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos [...]; y ii) el desarrollo institucional [...] [que] tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí, [y] entre ellos y los agentes externos relevantes” (Schejtman y Berdegué, 2004)

**La unión hace la fuerza.** En cada uno de los cuatro casos estudiados se identifica la asociación entre individuos que comparten objetivos comunes y se organizan de manera voluntaria, para resolver múltiples problemáticas a las que se ven enfrentados.

Si bien son válidos los llamados a la asociación entre pequeños productores agropecuarios para mejorar su competitividad en los mercados, es necesario volcar la mirada hacia las muchas otras problemáticas que los habitantes rurales enfrentan y resuelven de forma innovadora.

Por otro lado, como se puede apreciar en los casos descritos, la organización entre individuos en pro de objetivos comunes pasa por la creación de reglas (informales y formales) que surgen desde ellos mismos y están en consonancia con la trama de relaciones presentes en el territorio. Estas reglas viabilizan la participación y el cumplimiento de los deberes para alcanzar los objetivos que se trazan.

**El acompañamiento del Estado, de la academia y de la cooperación internacional<sup>13</sup> puede fortalecer los procesos asociativos.** En cada uno de los casos estudiados se evidencia la presencia en territorio de estos tres actores, lo que ha permitido a los procesos asociativos y cooperativos apalancar recursos que los fortalecen en la medida en que éstos se insertan dentro de dinámicas ya existentes.

A pesar de que las intervenciones de estos actores no suelen ser permanentes en los territorios o lo suficientemente flexibles para adaptarse a los procesos ya existentes, los propósitos e instrumentos de trabajo con los que llegan pueden facilitar la creación y el fortalecimiento de capacidades, así como la conexión con actores extraterritoriales.

## Conclusiones y recomendaciones de política

“Cuando un número de individuos tienen un interés común o colectivo — cuando comparten un mismo objetivo o propósito—, la acción individual [no será] capaz de realizar ese interés común, ni tampoco de promover ese interés de manera adecuada” (Olson, 1965: p. 7 citado en Ostrom, 1990: p.90). Es por ello que, la acción colectiva (asociatividad) como el mejor camino que pueden

---

13. Según Sánchez Cabrera (2005), las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia recibieron en los años 80s influencias de los europeos, “a través de dos fundaciones (...) alemanas: Friedrich-Ebert Stiftung y la Konrad Adenauer Stiftung. Esta última fundación con participación directa en la escuela de administración cooperativa ESACCOOP a través de su asistencia técnica y patrocinio financiero por muchos años”. Teniendo en cuenta esta experiencia previa, se recomienda a la Konrad Adenauer Stiftung retomar experiencias previas para dar un nuevo apoyo al desarrollo de la asociatividad y cooperativismo en Colombia en un escenario de posconflicto.

tomar los grupos de individuos que comparten objetivos o intereses comunes, pues asociándose u organizándose voluntariamente podrán alcanzarlos (Vanni, 2014).

Asimismo, la asociatividad y la acción colectiva se enmarcan en procesos de desarrollo que parten del territorio, con actores que tejen fuertes lazos de confianza y reciprocidad, con un fuerte componente de articulación entre actores territoriales y extraterritoriales y la creación de instituciones formales e informales para la auto-organización y el logro de los acuerdos comunes. Todo lo anterior viabiliza la gobernanza territorial, gracias a la articulación entre el Estado y las comunidades, en torno a las diferentes dimensiones del desarrollo como la política, la económica, la ambiental, la social y la cultural.

Si bien la asociatividad surge con y sin intervención del Estado, como lo sugieren los casos de estudio, un factor para promover la generación y el fortalecimiento de este tipo de procesos es contar con una institucionalidad y política para el fomento de la economía solidaria estable, suficiente y coherente (MTC, 2015a). Para ello se requiere no solamente fortalecer a las instituciones existentes del Sector Solidario en términos de presupuesto y personal de tal manera que puedan ampliar sus capacidades en todo el territorio nacional, sino también procurar por una verdadera articulación con las demás instituciones del Estado desde el nivel nacional hasta el territorial.

En primer lugar, se insta a la institucionalidad encargada del Sector Solidario, así como a la del desarrollo rural y de la política social, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Prosperidad Social, la Autoridad Nacional de Tierras, la Agencia para el Desarrollo Rural, las Corporaciones Autónomas, la Agencia para la Renovación Territorial, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Finagro, el Banco Agrario de Colombia, Parque Nacionales Naturales, entre muchas otras, a:

- Construir una agenda de trabajo que conduzca a la creación condiciones propicias (legales, económicas y sociales) para fomentar y fortalecer la asociatividad en los territorios rurales, más allá de la competitividad y dejando la mirada centralista sobre estos procesos.

- Construir espacios para la acción coordinada, complementaria y sostenible en los territorios en torno a la asociatividad en los sectores financiero, educativo, de salud, etc. A pesar de que en la actualidad existen instancias de coordinación como los consejos, comités o comisiones interinstitucionales del orden nacional para diferentes sectores, parecen estar, no obstante, demasiado centralizadas y poco conectados con los territorios.
- Favorecer la asociatividad, en sentido amplio, y las alianzas público-privadas bajo esquemas colaborativos en donde las comunidades puedan tener un rol preponderante y legítimo en el desarrollo de sus territorios. Para ello es relevante identificar las instituciones del Estado con experiencia como es el caso de Parques Nacionales Naturales.

En segundo lugar, es pertinente destacar que la política pública y las instituciones encargadas de ésta tienen mucho que aprender sobre las experiencias en los territorios y la capacidad de aprendizaje y replicabilidad de los procesos de acción colectiva, así como promover una mejor comprensión de la asociatividad en los sectores públicos y privados. Los territorios y sus comunidades son una fuente invaluable para entender la asociatividad y la acción colectiva en una diversidad de dimensiones y sectores.

Uno de los principales desafíos a superar para comprender las formas y las bondades de la asociatividad es la falta de información o de sistematización sobre los procesos, como los mencionados en este artículo. En ese sentido, se recomienda el desarrollo de una política pública que fomente la investigación, desde el Estado, la academia y la sociedad civil, sobre experiencias similares que aporten a la consecución del enfoque territorial que favorezca la asociatividad, en un sentido amplio.

A partir de los cuatro estudios de caso expuestos, se puede hacer un llamado a:

- La Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, las Corporaciones Autónomas y los Ministerios de Agricultura y de Ambiente y demás entidades nacional y territoriales para que reconozcan y aprendan sobre las respuestas de las comunidades para alcanzar el ordenamiento territorial y lograr un mayor acceso a la tierra.

- Al Ministerio de Cultura, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Ambiente, al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a demás entidades nacionales y territoriales para que adopten las mejores prácticas y estrategias para el desarrollo de sectores emergentes en los territorios rurales de la mano con las comunidades, como lo muestra el caso del Ecoturismo en cabeza de Parques Nacionales Naturales y la valorización del territorio a partir de las Denominaciones de Origen.

Gracias a una agenda de investigación exhaustiva y comprensiva, se le podrán sumar muchos otros ejemplos de acción colectiva y economía solidaria en materia de educación, salud, protección social, infraestructura propia para el desarrollo agropecuario (como sistemas de riego, centros de acopio, entre otros) y de conectividad, provisión de servicios públicos, entre otros.

En tercer lugar, es relevante enfatizar que la asociatividad no es algo “natural” sino una construcción social. La asociación y cooperación entre individuos para alcanzar objetivos comunes solo ocurre en el marco de instituciones (reglas) formales e informales. Más allá de conocer a cuáles problemáticas las comunidades y sus organizaciones han dado respuesta, es necesario comprender de qué manera éstas han sido resueltas, por medio de (i) la provisión de un nuevo conjunto de instituciones; (ii) el establecimiento de compromisos creíbles; y (iii) la supervisión mutua<sup>14</sup>.

En otras palabras, para alcanzar la auto-organización y los acuerdos comunes, Ostrom (1990: p. 169-185) plantea ocho principios de diseño muy valiosos para comprender los éxitos de la acción colectiva y la asociatividad. Estos principios son pertinentes como sugerencias y líneas de acción para las asociaciones, sin duda los actores centrales en la asociatividad:

1. *Límites claramente definidos.*

---

14 En este artículo el nivel de detalle sobre los estudios de caso no permite analizar la presencia o no de cada uno de estos ocho principios de diseño. En general, se resalta la construcción local de la acción colectiva para alcanzar objetivos comunes en diferentes problemáticas.

2. *Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión y las condiciones locales.*
3. *Arreglos de elección colectiva. La mayoría de los individuos afectados por las reglas operacionales pueden participar en su modificación.*
4. *Monitoreo.*
5. *Sanciones graduadas.*
6. *Mecanismos para la resolución de conflictos.*
7. *Reconocimiento mínimo de derechos de organización.*
8. *Entidades anidadas.*

Los principios señalan la importancia de definir localmente qué se está administrando y/o para quién, lo que a su vez permite limitar la apropiación y/o exigir la provisión de los bienes o servicios. Esto va de la mano con la creación de reglas a partir de las condiciones y los conocimientos locales, en lugar de ser reglas impuestas externamente; estas reglas construidas localmente pueden adaptarse a contingencias o choques que afectan la apropiación y provisión de manera más rápida y oportuna, corresponder al análisis costo-beneficio de los usuarios, así como incorporar principios de equidad.

Como bien lo explica Ostrom (1990, p. 172) “acordar el cumplimiento de las reglas *ex ante* es un compromiso fácil de asumir: el logro significativo es de hecho seguirlas *ex post*, cuando surgen fuertes tentaciones para incumplirlas”. Para ello se necesita el monitoreo, sanciones y mecanismos de resolución de conflicto. Ostrom (1990, p. 175) indica que las comunidades y sus organizaciones crean “su propio control interno de la observancia de las normas para 1) disuadir a los que están tentados a romper las reglas, y 2) asegurar a los cumplidores cuasi voluntarios que los otros también cumplen”. Asimismo, la autora resalta la capacidad de las comunidades de construir reglas que pueden ser cumplidas por ellos mismos, quienes las adaptan en función de las condiciones locales presentes.

Por su parte, los comportamientos de infracción o cumplimiento de las normas están inmersos en los lazos de confianza y de reciprocidad entre individuos, por lo que un comportamiento “disidente” tendrá consecuencias sociales. Respecto a la interacción entre la auto-organización y las autoridades gubernamentales

externas el manejo se hace más sostenible en la medida en que existe una comunicación directa entre la autoridad local y los usuarios en materia de las reglas (Cox et al. 2010).

Estos principios de diseño que, si bien son una guía y son dinámicos, ellos mismos, resaltan la necesidad de establecer límites claros, de diseñar, implementar y monitorear controles desde y para los miembros de las organizaciones, consolidar mecanismos de monitoreo y sanción, así como avanzar en la articulación con actores externos a la organización (Ostrom 1990). Lo anterior se vuelve vital en la medida en que la agenda de trabajo para la asociatividad se vuelque a las organizaciones asociativas y cooperativas que pueden junto al Estado co-administrar y co-producir bienes y servicios para así desencadenar procesos de desarrollo territorial, integral y sostenible.

Por último, i) lograr el compromiso desde el Estado para apoyar decididamente los procesos asociativos, ii) conocer en detalle las diferentes problemáticas a las que estos procesos han logrado dar alguna respuesta y iii) comprender las formas de auto-organización que permiten alcanzar los acuerdos comunes, facilitarán la articulación entre el Estado y las comunidades para la co-administración y co-producción de bienes y servicios que favorezca a los territorios rurales, mejorando la calidad de vida de sus habitantes y aportando al desarrollo socioeconómico de estos.

## Referencias

- Arango, M., y Marulanda, B. (2007). Preferencia por el gasto y crisis de instituciones financieras cooperativas: El caso colombiano. Informe Final. Bogotá: Banco Mundial.
- Cox, M., G. Arnold, y S. Villamayor Tomás. (2010). A review of design principles for community-based natural resource management. *Ecology and Society* 15(4): 38. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art38/>
- Grootaert, C. van Bastelaer T. (2001). Understanding and Measuring Social

- Capital: A Synthesis of Findings and Recommendation from the Social Capital Initiative. Working Paper No. 250. Center for Institutional Reform and the Informal Sector. University of Maryland.
- Leibovich J., Botello, S., Estrada, L. y Vásquez, H. (2013). Capítulo 4: Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En: Perfetti, J.J., Balcázar, A., Hernández, A., Leibovich, J. (Eds). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Bogotá: SAC; Fedesarrollo.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015a). El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo 1. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015b). El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo 2. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Molano, A. & Zarama, F. (2016b, junio). Asociarse para progresar: Una alternativa para el campo colombiano. *En Contexto*, No. 10. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/asociarse-para-progresar-una-alternativa-para-el-campo-colombiano/>
- Orozco, L. E., Forero, C., y Wills, E. (2013). Inseguridad rural y asociatividad. Una investigación sobre violencia y formas organizativas en zonas de conflicto. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Ostrom, E. (1990). El Gobierno de los Bienes Comunes. Cambridge University Press.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2014). Evaluación del Programa de Ecoturismo Comunitario. Bogotá.
- Procasur. (2015). Territorios de Aprendizaje: “Ordenamiento Marino y Pesca Artesanal en el Pacífico Norte del Chocó”.
- Sánchez Cabrera, A. (2005). Análisis crítico de la estructura organizacional en las Organizaciones Financieras Cooperativas Colombianas (OFCC). Tesis Doctoral. URL: [http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS\\_thesis\\_000000001836](http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000001836)

## 8. Empresas, bienes y servicios públicos y expectativas sociales

*Alexandra Guáqueta Girvin,*  
International Standards Manager, Continental Gold

### Introducción

El asunto central de este texto es si las empresas pueden hacer más de lo que normalmente hacen, incluso participar en la provisión de servicios públicos, sin que esto cambie o distorsione de manera negativa su relación con las comunidades vecinas y los consumidores, los cuales, con frecuencia, generan relaciones de dependencia frente a las empresas o terminan exigiéndoles a éstas beneficios (bienes o servicios) que las empresas no están en condiciones de otorgar<sup>1</sup>. Es importante tener en cuenta que la “realización progresiva” de los derechos económicos y sociales es obligación del Estado, según el sistema internacional moderno (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f.).

Las expectativas frustradas llevan a conflictos en la relación entre empresas y sociedad civil, los cuales el Gobierno, bien sea nacional o local, no logra

---

1. En julio de 2016, el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer convocaron una Mesa de Expertos sobre el papel de las empresas en la provisión de bienes y servicios públicos y en la inversión social. Este texto recoge las principales reflexiones del conversatorio y añade información experta sobre el debate nacional y global del papel de las empresas en la realización de los derechos económicos y sociales de la gente. El texto es independiente y no compromete a entidades a la cual la autora está asociada.

dirimir exitosamente, trayendo altos costos para el sector privado. Estos problemas en la relación empresa-Estado-sociedad civil pueden ser más agudos en la ruralidad, donde deben llevarse a cabo tareas de desarrollo socio-económico y generación de mercados que están en el corazón de tres dinámicas claves para Colombia. Estas son: el acuerdo del fin del conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia (FARC) y la discusión sobre el rol de las empresas en la implementación de los acuerdos; el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las reglas de juego que al país le toca cumplir con respecto a la gobernanza económica; y la adopción por parte de los países miembro de Naciones Unidas de los 17 nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, que implican para cada país una serie de metas a cumplir con las cuales las empresas también están llamadas a contribuir.

Luego de reflexiones sobre el rol de las empresas, el texto concluye con una serie de recomendaciones prácticas sobre las áreas y la modalidad de participación del sector privado en la materialización de metas amplias de desarrollo y paz.

## **Sobre los roles diferenciados entre Estados y empresas**

El sistema internacional moderno se basa en un orden jurídico en el que los Estados, las unidades principales del sistema, tienen unas obligaciones frente a sus ciudadanos y frente a los demás Estados. Hoy en día, las obligaciones estatales generales y específicas están consignadas en tratados internacionales, constituciones nacionales y cuerpos de regulación doméstica. Dicho de manera breve y simple, los Estados tienen la obligación de proteger a sus ciudadanos y propender por la realización progresiva de sus derechos económicos y sociales. Hay, por supuesto, numerosas formas de materializar esas funciones básicas de los Estados: algunas sociedades prefieren que los gobiernos tengan el mínimo tamaño necesario y que el mercado y los privados se encarguen de que haya bienestar público, mientras otras sociedades prefieren que los gobiernos tengan un rol más amplio en la provisión de bienes y servicios públicos y en la regulación del mercado.

Independientemente de los modelos, lo cierto es que hemos aceptado un orden en el cual los Estados y las empresas privadas tienen unos roles diferenciados. Los Estados protegen y garantizan los derechos de las personas y las empresas generan riqueza y trabajo a partir de la producción de bienes y la provisión de servicios.

Ahora, hay unos bienes y servicios que hemos llamado “públicos” y se espera que el Estado garantice que estos se provean. Los economistas llaman bienes y servicios públicos a aquellos a los que todas las personas tienen acceso, como la seguridad nacional, el alumbrado en una ciudad o el aire limpio. Los abogados entienden el tema como la existencia de unas obligaciones legalmente vinculantes para los Estados de proveer unos mínimos socio-económicos para garantizar los derechos de las personas, como el acceso a la educación y la salud.

Es por esto que, independientemente del modelo de gobierno, hay una serie de bienes y servicios públicos, como el acceso al agua potable, a la electricidad, a la educación, a la salud y a la seguridad y la justicia que se regulan y financian de manera diferente. En todo caso, se ha aceptado, también, que el sector privado es a veces más eficiente proveyendo estos bienes y servicios y por esto los Estados han delegado en las empresas privadas la prestación de servicios —lo que llamamos privatización— bajo unas reglas de acceso para los derecho-habientes (los precios tienen límites, por ejemplo). Lo que no cambia es la obligación del Estado de garantizar que estos bienes y servicios existan y que las personas, sin discriminación, tengan acceso. No es obligación de las empresas tener un aparato organizacional y presupuesto para velar por el bienestar público; la obligación es del Estado.

En la última década y especialmente tras la severa crisis económica global del 2008 cuando se cuestionó tanto la conducta de los bancos por su papel como detonante de dicha crisis, ha emergido un debate global sobre el rol de las empresas en la sociedad. Un sector de la opinión pública global opina que las empresas deben contribuir más al bienestar social. Es decir, que su función debe ir más allá de la generación de riqueza, la cual está regulada por una obligación fiduciaria frente a los accionistas de hacer al negocio lo más rentable posible (los

dueños tienen derecho a utilidades). La nueva expectativa es que las empresas también tengan la responsabilidad e incluso la obligación frente a los grupos de interés, bien sean comunidades vecinas o consumidores, de cuidar sus derechos y mejorar su calidad de vida. El debate ha dado origen a una serie de innovaciones de diferente índole normativa (suave, vinculante y en el escenario del gobierno corporativo, entre otros) que de alguna manera empujan las barreras de las expectativas del pasado y de las definiciones legales tradicionales respecto a la división de roles entre Estado y empresa.

Hay un amplio rango de ejemplos que ilustran esta tendencia de empujar a las empresas a ir “más allá”. Estos van desde innovaciones en la filantropía; el movimiento de la “sostenibilidad” empresarial alineada a la sostenibilidad ambiental y social (Lee 2008); las normas y códigos de conducta empresarial respetuosa de los derechos humanos de la gente (Ruggie, 2013); innovaciones en la manera como el Estado contrata con o delega a las empresas privadas a través de concesiones o alianzas público-privadas (Graeme et al., 2012); hasta cambios en la interpretación de la regulación del gobierno corporativo, los cuales llevan a las Juntas Directivas a medir y evaluar los aportes de las empresas al bienestar social, no solo a los accionistas (Smith y Rønnegard, 2016).

Börzel y Risse, expertos en gobernanza internacional, argumentan que, estas formas de alianzas público-privadas (dicho de manera general) realmente no tienen por qué confundir los pilares básicos de la diferenciación roles entre Estado y empresas (Grande y Pauly, 2002). Por ejemplo, cuando el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó unánimemente los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, se clarificaron (ante la confusión que se había generado en el debate público global) los roles diferenciados entre Estados y empresas frente a los derechos humanos: los Estados protegen y las empresas respetan.

No obstante, Börzel y Risse (2002) dicen que los casos problemáticos o las circunstancias que se generan áreas grises frente a la diferenciación de roles se dan en situaciones de alta debilidad y ausencia institucional. Esto nos lleva a reflexionar sobre lo que pasa en Colombia específicamente y los retos que tene-

mos para plantear modelos de participación de las empresas privadas en tareas relacionadas con la construcción de paz y el alcance de las nuevas metas de desarrollo sostenible.

## **Retos en Colombia relacionados con el papel de las empresas en la provisión de bienes y servicios públicos y el manejo de las expectativas sociales**

Antes de cualquier reflexión sobre el rol de las empresas en la provisión de bienes y servicios públicos en Colombia es necesario diferenciar entre a) los casos de privatización y concesiones por un lado y b) la filantropía o inversión social voluntaria que las empresas hacen a través de fundaciones sin ánimo de lucro. Cada una es, realmente, una modalidad diferente. Incluso, una tercera modalidad son c) las llamadas “compensaciones sociales” obligadas por regulación, típicamente en el sector extractivo, y que se refieren al manejo (prevención y si no compensación) de impactos ambientales y sociales. Las discusiones alrededor de cada modalidad son diferentes. Y otro tema aparte la generación de mercados en la ruralidad, lo cual requiere el concurso de varios actores, es decir, de una acción coordinada entre inversionistas, productores, compradores, reguladores (p.e. subsidios, asistencia técnica) y tomadores de decisión en materia de infraestructura (p.e. carreteras para sacar los productos, modalidades de transporte).

Un reto marcado en zonas rurales y apartadas de Colombia, donde hay debilidad institucional, ha sido la dependencia de las comunidades frente a los programas de inversión social de las empresas. Ante el clamor de las comunidades y con el fin de obtener una “licencia social” para operar, muchas empresas, especialmente del sector petrolero, minero e hidroeléctrico, han terminado por suplantar al Estado en la medida en que se han convertido en los principales o únicos proveedores de educación, salud o infraestructura pública (carreteras, parques, casetas de juntas de acción comunal) sin que medie un contrato de concesión, e incluso han adquirido una suerte de rol de “garantes” cuando las comunidades usan a las empresas como “palancas” para llamar la atención

de alcaldías, gobernaciones o entidades nacionales con el fin de que cumplan sus funciones y lleven a cabo los programas e inversiones que les corresponde. Las comunidades llaman la atención del gobierno bloqueando operaciones o carreteras. Esta relación de dependencia termina siendo riesgosa para las empresas porque sus techos presupuestales nunca serán suficientes para dar abasto con las peticiones de comunidades con necesidades insatisfechas. Entre más se alimentan las expectativas de las comunidades vecinas, más beneficios demandarán, mayor será la frustración cuando estos beneficios no lleguen y mayor el riesgo de que el negocio sea bloqueado. Algunos asistentes al conversatorio afirmaron que la distorsión en las relaciones empresas-comunidad han llegado a tal nivel que parecen, más bien, un ejercicio de extorsión hacia a las empresas —ejercicio que algunas empresas alimentan por la manera transaccional con que abordan sus relaciones locales—.

En el sector extractivo se han agudizado las tensiones Estado-empresas-comunidad por las confusiones que las tres partes tienen entre inversión social voluntaria y compensaciones por impactos ambientales y sociales (cuando no se han logrado prevenir o mitigar) y porque buena parte de los beneficios esperados por la gente y los dirigentes locales se materializan a través del Sistema General de Regalías y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), sistema que no es de fácil acceso ni para aquellas alcaldías con grandes debilidades en formulación de proyectos y ni para las comunidades.

Esta dinámica en la relación empresa-comunidad que se ha dado en Colombia hace que nos preguntemos bajo qué condiciones es posible animar una mayor contribución de las empresas a la construcción de paz, sin generar efectos perversos, sin que se mal entienda el rol diferenciado entre empresas y empresas privadas y que, además, ayude a fortalecer, no debilitar, la institucionalidad. Este punto se abordará en la siguiente sección.

Otro reto que ha existido ha sido la suplantación del Estado por actores armados ilegales, especialmente en funciones de seguridad, justicia y orden social (dirimir conflictos familiares, entre vecinos). Durante el conflicto armado, esta suplantación implicó que las empresas buscaran diferentes modalidades para acceder a

estos servicios fundamentales del Estado, a través de vigilancia privada, acuerdos especiales con la Fuerza Pública para subsanar sus debilidades financieras e impulsar a retomar el control en zonas de guerrilla o paramilitares, o a sucumbir al pago de “vacunas” por parte de los grupos armados ilegales (tema que ha sido muy discutido en la marco de los acuerdos del fin del conflicto y la inclusión del capítulo sobre responsabilidad de terceros en el conflicto armado).<sup>2</sup>

No obstante, con el cese unilateral al fuego declarado por las FARC el 20 de julio de 2015 y su preparación interna para el cese bilateral y definitivo, las FARC han empezado a replegarse y han dejado de ejercer estos roles de seguridad y justicia. En el año 2016 varios testimonios de comunidades rurales decían cómo las FARC les estaban diciendo a las comunidades que ya no acudieran a ellas para solucionar sus conflictos domésticos o con vecinos, sino que buscaran al Inspector de Policía o al Defensor, o acudieran a la Comisaría de Familia.

Con la desmovilización de las FARC que se daría después de una votación a favor del “Sí” en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, esta transición demandará un esfuerzo mayor del Estado de llenar los vacíos de las FARC, especialmente teniendo en cuenta que hay un crecimiento de pequeños grupos criminales y organizaciones más grandes, como el llamado Clan del Gofó, que aprovecharán esos vacíos para imponer sus propios órdenes, causándole nuevos riesgos a las empresas. Una de las preguntas que ha surgido es si las empresas pueden o no contribuir con estos aspectos del rol del Estado, que son diferentes a las tareas en el ámbito social o productivo. Y, de nuevo, si es posible ayudar sin minar la autoridad del Estado o suplantar el rol de jueces, fiscales e inspectores de policía, entre otros.

En el llamado posconflicto, o pos acuerdo con las FARC, se estima que la conflictividad social subirá, no solo por los retos propios de las transiciones, con el reto del vacío de poder que las FARC dejará, mencionado arriba, sino por, al menos tres razones más: a) el aumento de la movilización social por virtud de

---

2. Véase el capítulo 5 Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto del Acuerdo Final (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). Sobre el debate público ver Semana (2016b), Semana (2016c) y El Espectador (2016).

la ausencia de control armado de las FARC; b) la tendencia de algunos en las FARC de querer capitalizar cualquier error del Estado con el fin de legitimar su causa de revolución social bolivariana; y c) por el aumento de inversiones en agro-industria e infraestructura en la ruralidad donde hay poca supervisión sobre la conducta de las empresas y pocas herramientas para facilitar un diálogo comunidad-empresa. Este escenario de mayor conflictividad social también constituye un desafío para las empresas y para la formulación de modelos de alianzas público-privadas.

Las posiciones frente a un rol ampliado de las empresas, sin perder la esencia de su rol, son, sin embargo, diversas. Actores de la sociedad, a nivel local y nacional, desconfían de las empresas privadas, otros sencillamente sostienen que la privatización de la prestación de servicios públicos es, en últimas, un error porque las empresas no logran balancear la necesidad de ser rentables y generar utilidades con la demanda de proveer un servicio no discriminatorio, es decir, con la demanda de darle el servicio a los más pobres o más lejanos así éstos no puedan cubrir los costos del servicio. Por eso sostienen que el servicio debe ser asumido por el Estado, incurriendo en gastos que el presupuesto debe asumir.

Otros sospechan de los intereses y motivaciones de las empresas y piensan que, a pesar de la filantropía, éstas nunca estarán genuinamente comprometidas con lo público y con el bienestar general de la comunidad, sino que siempre tendrán presiones para concentrarse en sus intereses individuales (accionistas exigiendo dividendos). Una versión de esto es el cabildeo para exenciones de impuestos y subsidios, que en algunas ocasiones termina por reducir la capacidad del Estado de invertir en bienes y servicios públicos. La expresión extrema de esta relación Estado-empresa se conoce como “captura del Estado”.

## **Sobre los diálogos Estado-empresa-comunidad**

Estos escenarios de retos y oportunidades sugieren que deben activarse diferentes mecanismos de diálogo tripartido para coordinar o dirimir. Es más, el acuerdo de La Habana lo contempla, el punto 1 sobre Reforma Rural Integral

dice que se crearán

“mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales, con el fin de generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses, que permitan impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Los diálogos no son nuevos. Diferentes aspectos de la regulación vigente prevén diálogos, como la consulta previa para minorías étnicas, que deriva del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo; los diálogos tripartitos empresa-Estado-sindicatos, también regulados por un cuerpo de tratados internacionales de la Organización Internacional del Trabajo; o la regulación de licenciamiento ambiental que gerencia la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), que exige socializaciones comunitarias sobre los proyectos de infraestructura o energía. Y en los últimos años, se ha abierto decenas de mesas regionales y nacionales de diálogo como respuestas a movilizaciones sociales o protestas y algunas de estas cuentan con el concurso de empresas; por ejemplo, en Arauca, donde la industria petrolera hace parte central de la discusión.

Adicional a esto, las reglas internacionales sobre conducta empresarial, las cuales varias empresas locales y extranjeras aplican en Colombia, están repletas de fórmulas de consulta (no confundir con consulta previa, libre e informada del Convenio 169 de la OIT) y diálogo. Las Normas de Desempeño en Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional, la ISO 26000, las Guías para Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y las guías para elaborar reportes de sostenibilidad contra indicadores de la Iniciativa Global de Reporte (GRI), para nombrar solo algunas, dicen que las empresas deben sostener diálogos con sus grupos de interés para identificar los temas materiales que les concierne y sus preocupaciones

con el fin de que las operaciones tengan estas visiones en cuenta (Corporación Financiera Internacional, 2007). Y los Principios Rectores de Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos dicen que las personas afectadas por las actividades de una empresa deberían poder participar en la construcción de las medidas de reparación o compensación, en lugar de que un técnico o abogado las prescriba desde su escritorio sin consultar (Naciones Unidas, 2011).

A nivel global, hay decenas de espacios de diálogo multi-actor, desde los grandes espacios de reflexión y construcción conjunta propiciados por organismos internacionales estatales, como la ONU, hasta espacios propiciados por privados, como el Foro Económico Mundial. Este último, por ejemplo, se presenta asimismo como una gran alianza público-privada para sugerir soluciones a los problemas globales más apremiantes (Schwab, 2015).

Sin embargo, no es del todo claro cuáles podrían ser aquellos nuevos y renovados escenarios de diálogo para el desarrollo regional y local en Colombia, cuáles son los temas y cuáles son los asuntos concretos que dichos diálogos pudieran abordar. ¿Son diálogos para coordinar esfuerzos y recursos financieros de los ministerios y agencias nacionales con los presupuestos de la filantropía en Colombia con el fin de llevar a cabo proyectos de interés social en algunas zonas del país, o son negociaciones a nivel de Departamento, región y municipio para tomar decisiones conjuntas sobre las prioridades de inversión de las gobernaciones y alcaldías, o son diálogos para discutir si una empresa de agro-industria o minería debería invertir en una vereda? ¿Quién asiste, quién convoca y quién tiene capacidad (derecho) para dirimir o tomar decisiones?

## **Algunas experiencias sobre empresas y construcción de paz**

La noción de ir más allá en contextos y tareas clásicas de posconflicto (como la atención a víctimas, la reinserción de excombatientes e iniciativas sociales de reconciliación) o actividades más amplias de construcción de paz, que son de largo aliento y frecuentemente asociadas al desarrollo o renovación de ins-

tituciones de gobernabilidad local o nacional y a esfuerzos de reactivación de mercados y satisfacción de necesidades de poblaciones marginas por la violencia, ha existido por décadas, incluso desde las posguerras mundiales del siglo XX. Actualmente hay varios estudios expertos que han recopilado casos a nivel mundial, incluida Colombia, para entender e identificar lecciones aprendidas.

Un primer estudio influyente en el 2000 fue el de Jane Nelson, profesora de Harvard, *The Business of Peace*. Fue una reflexión sobre la manera como las empresas alimentaban el conflicto, el conflicto armado, e inspiró muchas soluciones prácticas sobre qué hacer y qué no hacer en el terreno en los ámbitos del manejo del negocio (incluida la manera como las empresas contratan servicios de seguridad), la inversión social y la filantropía y la participación y promoción de diálogos públicos sobre políticas públicas (Nelson, 2000). El estudio tuvo impactos incluso en Colombia, cuando las organizaciones promotoras de dicho estudio, pilotearon con Ecopetrol, Oxy y Cerrejón herramientas para acondicionar sus operaciones y hacerlas “sensibles al conflicto armado”, es decir, evitar que alimentaran la guerra en Colombia. Los primeros años del 2000 fueron, además, cuando se lanzaron innovadoras iniciativas multi-actores (empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y Gobiernos) para resolver, mediante el intercambio de información, la coordinación de acciones según roles diferenciados y forma de auto-regulación vigilada por terceros, situaciones complejas que permitían que las guerras civiles se financiaran y que las empresas alimentaran la guerra. Entre estas iniciativas se destacan el proceso Kimberly de regulación de producción y venta de diamantes en contextos de conflictos armados, los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos para poner reglas a la relación entre empresas del sector extractivos y fuerzas de seguridad pública y privada y la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (Haufler, 2010).

En *Local Business, Local Peace: the peacebuilding potential of the domestic private sector*, una publicación de 2006 de la organización no gubernamental International Alert, identifiqué que las agendas de la comunidad internacional, desde la sustitución de cultivos hasta la erradicación de la pobreza extrema, servían de gancho para involucrar a empresas en la generación de mercados, a través del encañamiento productivo en zonas altamente afectadas por el conflicto armado.

En esa época, también, funcionaban los llamados Programas de Desarrollo y Paz (PDPs) con nutrida participación de empresas públicas, como Interconexión Eléctrica S.A, Isagén y Ecopetrol. Algunas empresas privadas también acompañaban estos ejercicios que tenían varios propósitos, a saber, reconstruir tejido social y generar capacidades asociativas en las bases sociales para incrementar su capacidad de incidir en las agendas de desarrollo y seguridad y para proponer y participar en proyectos productivos que incluyeran a otros segmentos marginales de la población en opciones de mercado, y generar redes sociales que le dieran mayor resiliencia a la población para enfrentar los embates de la guerra. Hoy hay más de 20 PDPs en todo el país con una cobertura en alrededor de 500 municipios y se han convertido en un activo para la pedagogía de los acuerdos de La Habana y, especialmente, en un vehículo para la implementación de proyectos concretos de estabilización para la paz y de implementación de los acuerdos. Por ejemplo, la Red Prodepaz, que aglutina a los PDPs y una amplia red de aliados del sector privado y de universidades, fue llamada en el 2016 por el Gobierno Nacional y la comunidad internacional a ser un aliado para difundir y fortalecer Sistemas Locales de Justicia con el fin de empezar a llenar esos vacíos de orden y justicia dejados por la FARC tras su desmovilización.

Entre las lecciones aprendidas de esa época se encontró que la comunidad internacional jugó un rol importante impulsando aquellas iniciativas que se salían de los marcos tradicionales de filantropía empresarial y que tenían un significado político más amplio, como el de la aceptación de los derechos humanos de las comunidades o la condena a los vínculos entre paramilitares y partes de la sociedad colombiana. También se encontró que los incentivos de reputación y mercado eran importantes para movilizar a las empresas.

Adicional a estas iniciativas, la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), que nació tras la avalancha deserciones de guerrilleros que empezó en el 2002 con el escalamiento de la presión militar de contra-insurgencia contra las FARC y el ELN, ha acumulado un gran cuerpo de conocimiento sobre todos los micro-procesos para construir habilidades de mercado en la población excombatiente. Por ejemplo, la ACR aprendió que la rehabilitación psico-social era un componente fundamental y que la incorporación directa en empresas no era la ruta más usual y elegida por empresarios o combatientes.

De otra parte, el fracaso de los proyectos productivos colectivos de los paramilitares después de su desmovilización en el 2005 también ha llevado a una reflexión sobre el desmantelamiento de las economías criminales en las que los grupos armados se involucran, el cual debe ocurrir de manera temprana y contundente.

## **Las tareas de la construcción de paz, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y opciones para las empresas**

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera consta de seis capítulos. Aparte de las tareas clásicas de posconflicto, como la desmovilización y reinserción económica, social y política de los ex-combatientes y la puesta en marcha de los mecanismos de justicia transicional (la Jurisdicción Especial para la Paz y sus seis órganos, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas), el acuerdo incluye programas, planes e iniciativas en desarrollo rural, ampliación de la participación democrática y medidas de seguridad para desmantelar organizaciones criminales.

En materia de desarrollo rural, el punto 1 del Acuerdo Final “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” propone la creación de fondo de tierras, subsidios y créditos para comprar tierra; un esfuerzo de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad; acceso a distritos de riego, créditos para la producción, acceso a infraestructura productiva como centros de acopio; planes nacionales para vías terciarias, infraestructura de riego, redes eléctricas y conectividad, salud, educación, vivienda, agua potable; estímulos a la economía solidaria; asistencia técnica productiva; promoción de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción; y formalización laboral.

El punto 2 contiene planes para dar mayores garantías a movimientos sociales y grupos de la oposición política y también se refiere a la planeación participativa

del desarrollo.

El punto 3 se refiere al desarme, la desmovilización y la reincorporación política, social y económica. En lo económico, estipula la creación de “Ecomún” una organización de economía solidaria para excombatientes. Este punto también contiene una sección sobre el desmantelamiento de organización criminales y medidas contra las economías ilegales.

El punto 4, sobre el problema de drogas ilícitas hace referencia tanto a medidas de desmantelamiento del narcotráfico como cambios en los programas de sustitución de cultivos.

El punto 5 crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el cual contiene un innovador acápite sobre la responsabilidad de terceros en el conflicto armado. Estos “terceros” incluyen a empresas, así como partidos políticos y academia.

Y el punto 6 sienta unas reglas básicas para la implementación y su monitoreo.

En el 2015, el Gobierno creó una matriz de seguimiento al alistamiento para la implementación de los acuerdos que daba más de 600 acciones concretas para hacer, solo para alistar la implementación de estos puntos.

Vale la pena recordar que la razón para que el acuerdo incluyera estos puntos adicionales en lugar de enfocarse en un mero desarme y desmovilización era ofrecer una garantía más sólida para la no repetición del conflicto armado, a través de medidas que atendieran aquellos factores que más habían contribuido al surgimiento y mantenimiento del conflicto durante tantos años. Sin una agenda que abordara estos temas la paz estable sería difícil, según el planteamiento del Gobierno.

Adicional a los puntos específicos del acuerdo, la construcción de paz, especialmente la planteada por el Gobierno colombiano como la “Paz Territorial” (Jaramillo, 2013), incluye una agenda más amplia de cambios en la gobernanza

local. En varios eventos y espacios de diálogo, el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, animó reflexiones y propuestas sobre nuevos modelos de formulación e implementación de planes locales de desarrollo, siguiendo experiencias como la Kerala en India. Estos modelos cambiaban la relación entre secciones de la sociedad civil y entre estos y servidores públicos y políticos, lograban una asignación más eficiente de los presupuestos locales para infraestructura y servicios públicos y lograban reducir el clientelismo y la corrupción. Parte de la lógica de estos modelos han informado el diseño de los llamados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs) abordados en los puntos 1 y 4 de los acuerdos de La Habana. Pero, indudablemente, las discusiones sobre “Paz Territorial” como el concepto rector de la construcción de paz pos-acuerdo, sí invocan tareas más allá de lo estrictamente negociado que pueden y deben hacerse en un momento de oportunidad política para impulsar cambios necesarios con el fin de materializar un desarrollo y democracia incluyentes en las zonas rurales donde ni el mercado ni el Estado han podido funcionar por cuenta del conflicto armado.

Encima de la Paz Territorial y también adicional a la letra del acuerdo, están los programas de transición de corto plazo y largo plazo. Estas intervenciones son: a) de índole socio-económica, como las llamadas victorias tempranas; b) de fortalecimiento institucional para llenar los vacíos de poder dejados por las FARC y suplantar su rol como proveedor de orden social y justicia; y c) de cambios en los aparatos y políticas de seguridad, más conocido en el mundo de la construcción de paz como Reforma al Sector de Seguridad, es decir a las fuerzas militares y la policía. Para materializar las tareas de estabilización de corto plazo, por ejemplo, la Alta Consejería para el Posconflicto lanzó en el 2016 el Plan de Respuesta Rápida (Despacho Ministro Consejero para el Post-conflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2016) (Semana, 2016a). Cuando éste se anunció, el plan contemplaba 18 proyectos socio-económicos y de fortalecimiento rápido de ciertas capacidades institucionales (inspecciones de policía, conciliadores en equidad). Su objetivo es generar confianza en la paz a través de resultados demostrativos para las comunidades en el territorio y contener el posible reclutamiento de jóvenes y excombatientes por organizaciones criminales recicladas del paramilitarismo y por grupos emergentes.

Como se puede apreciar, las tareas de la construcción de la paz en Colombia son muchas y cubren un amplio espectro de actividades de desarrollo socio-económico rural y de fortalecimiento institucional. Hay una coincidencia importante entre estas tareas y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>3</sup>. Para citar unos ejemplos, ambos ponen metas relacionadas con la erradicación de la pobreza extrema y reconocen que el acceso a la propiedad y una mayor seguridad alimentaria ayudan a reducir la pobreza. Ambos aspiran a la reducción de desigualdades y por ellos coinciden en que debe haber un tratamiento diferencial para que las poblaciones vulnerables alcancen mayores oportunidades de acceso a los mercados. Ambos coinciden con tener medidas específicas para que más comunidades tengan acceso al agua para la alimentación y la producción. Y ambos coinciden con que el concurso de alianzas entre el sector público, privado y comunidades es indispensable para llevar a cabo muchas de las tareas.

Esto conlleva, como se explicará en esta sección, una serie de oportunidades para que las empresas se vinculen a una larga lista de programas, planes y actividades concretas; pero también hay retos, especialmente de coordinación y financiación.

## **Puntos básicos sobre la aproximación a empresas y paz en Colombia hoy**

Recojamos ahora la reflexión inicial de este artículo sobre los roles diferenciados entre Estados y empresas del sector privado, las lecciones aprendidas del recorrido colombiano e internacional sobre empresas y paz y la información disponible sobre las agendas de construcción de paz y desarrollo sostenible y aterricemos unas ideas generales sobre empresas y paz en Colombia. Durante

---

3. Según un mapeo por el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección para el Posconflicto de la Presidencia, de las 169 metas de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, 92 coincidían con las metas del Plan Nacional de Desarrollo de 2014-2018 y 47 con los acuerdos del fin del conflicto. Este cálculo se hizo antes de la culminación de la negociación de los puntos sobre víctimas y fin del conflicto. Documento Metas ODS, PND y Acuerdos de Paz, junio 19 de 2015. (Departamento Nacional de Planeación, 2016)

la negociación de los acuerdos de La Habana, la identificación de una agenda o política pública sobre empresas y paz ha estado en el radar de funcionarios públicos del Gobierno de Colombia, universidades, centros de pensamiento, fundaciones sin ánimo de lucro, organizaciones internacionales como la ONU y Embajadas de la comunidad internacional.

Es interesante notar como, a pesar de la vasta experiencia en la materia en Colombia y el amplio abanico de oportunidades, una gran iniciativa de empresas y paz o una política pública no emergieron antes de la firma del acuerdo final que se dio en agosto de 2016. Ni Reconciliación Colombia, una iniciativa ideada inicialmente desde *Semana* en el 2013 para financiar proyectos sociales de reconciliación y centralizar aportes del sector privado, ni la campaña Soy Capaz lanzada por la ANDI en septiembre de 2014, ni el capítulo de Business for Peace de Colombia del Pacto Global de Naciones Unidas, ni los foros de la Cámara de Comercio de Bogotá, liderada por Mónica de Greiff, ni el diálogo liderado por la Fundación Ideas para la Paz y la Asociación de Fundaciones Empresariales que culminó en un evento concurrido en Cartagena en septiembre de 2016 lograron generar suficiente fuerza para atraer y organizar una agenda nacional de empresas y paz. Todos tuvieron impactos individuales y ayudaron a generarle un ambiente de mayor aceptación al acuerdo, pero para mediados del 2016 no habían logrado generar un nuevo marco regulatorio para encaminar alianzas público privadas diferentes a las de los proyectos de gran infraestructura pública como vías nacionales, o movilizar grandes montos de dinero, o formular proyectos de inversión en sitios claves de la ruralidad.

De igual manera, las propuestas técnicas desde el Gobierno, como el llamado Marco Empresas y Paz desarrollado primero desde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y luego tomado por la Dirección para el Posconflicto cuando ésta se creó a finales del 2014, nunca fueron adoptados por los líderes de Gobierno.

Esto, con seguridad, merece un análisis académico, teórico y empírico. Los siguientes factores quizás contribuyeron a que así fuera: a) el enorme escepticismo que hubo entre empresarios colombianos sobre las negociaciones, especialmente en la primera etapa, lo cual implicó la ausencia de un núcleo fuerte que sir-

viera de imán y liderazgo para lanzar una iniciativa; b) la falta de entendimiento entre profesionales del sector privado sobre la esencia y lógica de los acuerdos, por ejemplo, que en su corazón estaba, realmente, la rehabilitación de comunidades rurales y territorio abandonado por virtud del conflicto armado, en lugar del mero desarme de las FARC; c) la falta de conocimiento técnico sobre empresas y paz entre tomadores de decisión en el Gobierno, lo cual evitaba generar una visión clara y de conjunto; c) desacuerdos entre funcionarios públicos sobre la estrategia de comunicación de las negociaciones a los empresarios; d) la fortaleza y el éxito de la Agencia Colombiana para la Reintegración, la cual había visibilizado entre el empresariado y la filantropía empresarial tan solo una dimensión del rol de las empresas, aquella directamente relacionada con la vinculación laboral de desmovilizados y su entrenamiento técnico y vocacional para desempeñarse en trabajos productivos y e) el problema de la incertidumbre sobre los tiempos y la geografía de la implementación de los acuerdos y los otros programas de posconflicto.

A pesar de la ausencia de una gran iniciativa o un marco de política pública, poco a poco, en espacios de debate público y en talleres de expertos y académicos se fue desmitificando la idea de que la contribución única y fundamental de las empresas era ofrecerle empleos a las FARC. Este era uno de los mensajes claves del Marco Empresas y Paz de la Dirección para el Posconflicto, cuyos cuatro ejes buscaban más bien reflejar la esencia de lo que se estaba negociando y al mismo tiempo brindar herramientas prácticas a las empresas para los retos del posconflicto, entre ellos mayor conflictividad social centrada en la realización de derechos socio-económicos, los deberes de las empresas y las reglas del mercado. El marco también partía del supuesto de que amplios sectores de la izquierda en Colombia tienen prejuicios contra las reglas del mercado y la manera como las empresas se han beneficiado de éstas y que esa tensión, sin duda alguna, marcaría el futuro.

Los siguientes son los cuatro ejes del marco:

1. Liderazgo empresarial en asuntos de interés públicos, como la despolarización y des-radicalización política en la fase de construcción de paz o la

necesidad de redoblar la vigilancia social para reducir la corrupción en entidades públicas locales y nacionales o la necesidad de una reforma y fortalecimiento a la administración de justicia.

2. La adopción de estándares de conducta empresarial, junto con sus mecanismos de promoción e implementación multi-sectorial (empresas-sociedad civil-Estado) para generar mayor consenso social frente a la manera como se espera que las empresas actúen y evitar que una ola de inversión pos-acuerdo terminara en mayores impactos adversos ambientales y sociales en el terreno que detonaran o alimentaran conflictos sociales.
3. La creación de un nuevo esquema de alianzas-público privadas para la generación de mercados de calidad social y ambiental en el rural disperso o en centros poblados ligados a las dinámicas económicas del rural disperso; la alineación de los presupuestos de las fundaciones empresariales y otros esfuerzos de inversión social con las tareas de los acuerdos y de la estabilización; y la vinculación de empresas a los procesos participativos locales mencionados en el acuerdo con el fin legitimar la democracia e identificar oportunidades concretas para que las empresas también contribuyeran al fortalecimiento institucional democrático como el marco necesario en el cual un mercado más incluyente puede crecer.
4. La vinculación de empresas a la reconciliación, específicamente a actividades económicas o sociales en las que víctimas y victimarios participan, y su participación en los nuevos mecanismos de justicia transicional.

En mayo de 2016, la Universidad Eafit y Proantioquia, una organización de empresas antioqueñas líderes en el país con y donde el Grupo Empresarial Antioqueño ejerce gran influencia, tomaron el liderazgo en la organización de una conferencia sobre empresas y paz —una de las tantas que llevaban haciéndose desde que la negociación de La Habana con las FARC se había hecho pública—. Esta vez, sin embargo, el programa dejó de enfocarse en filantropía traducida en pequeños emprendimientos sociales o los puestos de trabajo que las empresas podían abrirle a las FARC y abordó los puntos gruesos del acuerdo, entre ellos el desarrollo rural regional, la necesidad de que las empresas hicieran parte de los espacios de participación y planeación del desarrollo local y la justicia transicional, en especial el rol de las empresas.

## Conclusiones y recomendaciones

A manera de conclusión y teniendo en cuenta el papel diferenciado entre empresas y Estado, las lecciones emprendidas y los aciertos y limitaciones de las iniciativas más recientes sobre empresas y paz, se enumeran en esta sección una serie de recomendaciones para el Gobierno, las empresas, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Para la coordinación:

Asignar un enlace de alto nivel, apoyada por un equipo técnico mixto público-privado, en la Presidencia de la República que se dedique exclusivamente a:

- a. Lograr una aproximación coherente de Gobierno, entre los diferentes Ministerios, departamentos y agencias que producen y usan marcos regulatorios de actividades económicas productivas y de la prestación de bienes y servicios relacionados con la Reforma Rural Integral del acuerdo de paz y relacionados con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- b. Formular, junto con el Departamento Nacional de Planeación, una nueva regulación de alianzas público-privadas de cuantías inferiores a las dispuestas para grandes carreteras con el fin de impulsar inversiones para la construcción de infraestructura productiva mediana y pequeña.
- c. Formular una ley de impuestos por obras para que las empresas ejecuten proyectos de manera más eficiente que el Estado en zonas claves de posconflicto. Esta es una iniciativa que ya está siendo promovida por el Alto Consejero para el Posconflicto Rafael Pardo, pero que requiere seguimiento.
- d. Generar sinergias entre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, que administrará la nueva Agencia para la Renovación del Territorio, los programas integrales de sustitución de cultivos y las empresas los territorios relevantes.
- e. Crear una función en la Agencia de Renovación del Territorio que encamine participación de empresas en los procesos participativos de planeación del desarrollo.

- f. Generar pactos y agendas regionales y sectoriales, con énfasis en la agro-industria, el sector minero-energético y la gran infraestructura.

Para encaminar el diálogo social y político sobre la legitimidad y viabilidad de la actividad empresarial, especialmente en zonas con alta densidad de organizaciones sociales opuestas a la inversión privada y extranjera:

- g. Que el enlace de alto nivel de gobierno trabaje en equipo con el/la Alto Consejero Presidencial para los Derechos Humanos para elevar el perfil de e implementar el Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos. Generar comités de impulso regional centrados en las cámaras de comercio o en los Consejos regionales de competitividad y con el acompañamiento de la Oficina de Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, para lo cual dicha oficina tendrá fortalecer su capacidad técnica en materia de debida diligencia en derechos humanos.
- h. Elevar el nivel de la iniciativa Guías Colombia para la Seguridad y los Derechos Humanos con el fin de se convierta en la iniciativa líder nacional de buena conducta empresarial y un espacio macro de diálogo empresa-comunidad-Estado.
- i. Lanzar desde el sector privado una iniciativa centrada a acompañar las metas de acceso y titulación de tierras.
- j. Lanzar un capítulo Colombia-Paz del Global Reporting Initiative.

Para evitar el fraccionamiento de la filantropía corporativa:

- k. Fortalecer el vínculo entre las inversiones de los fondos Colombia en Paz —administrados por el Banco Inter-Americano de Desarrollo, la Unión Europea, Naciones Unidas y el Banco Mundial— y Reconciliación Colombia y la Asociación de Fundaciones Empresariales.

Para la reconciliación:

- Innovar en modelos de emprendimientos e inversiones que democratizen la propiedad y vinculen comunidades, víctimas y excombatientes como accionistas.
- La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas podría abrir una Unidad de Acompañamiento a empresas, vícti-

mas y nuevos mecanismos de la justicia transicional con el fin de alinear la participación de las empresas en la reparación y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad con los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. La Oficina puede buscar el acompañamiento del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos.

## Referencias

- Börzel, T.A. y Risse, T. (2002) Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance? En Grande, E. y Pauly, L.W. (Eds.), *Complex Sovereignty: On the Reconstruction of Political Authority in the 21st Century*, 195-215.
- Corporación Financiera Internacional (2007). *Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets*. Washington: Corporación Financiera Internacional. Consultado en septiembre de 2016, disponible: [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/938f1a-0048855805beacfe6a6515bb18/Ifc\\_StakeholderEngagement.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/938f1a-0048855805beacfe6a6515bb18/Ifc_StakeholderEngagement.pdf?MOD=AJPERES)
- Departamento Nacional de Planeación (2016, 18 de abril). Implementación de los ODS requiere del trabajo de todos los ministerios y todos los actores. *Departamento Nacional de Planeación*. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Implementaci%C3%B3n-de-los-ODS-requiere-del-trabajo-de-todos-los-ministerios-y-todos-los-actores.aspx>
- Despacho Ministro Consejero para el Post-conflicto, Derechos Humanos y Seguridad (2016, enero). Plan de Respuesta Rápida. Documento presentado a la comunidad internacional en el seno del Grupo de Cooperantes (GRUC).
- El Espectador. (2016, 31 de agosto). Santos - Uribe y la incertidumbre de los empresarios frente a la Justicia para la Paz. *El Espectador*. Consultado en septiembre de 2016, disponible: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-uribe-y-incertidumbre-de-los-empresarios-frente-articulo-652220>

- Global Reporting Initiative [GRI]. (s.f.) G4 Sustainability Reporting Guidelines. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: <https://www.globalreporting.org/standards/g4/Pages/default.aspx>.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Consultado en septiembre de 2016, disponible: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/acuerdo-final-1473286288.pdf>
- Haufler, V. (2010) *Governing Corporations in Zones of Conflict: Issues, Actors, and Institutions*. En Avant, D. Finnemore, M. y Sell, S. *Who Governs the Globe?* Nueva York: Cambridge University Press.
- Hodge, G.A., Greve, C. y Boardman, A. E. (2012) *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Jaramillo, S. (mayo, 2013) *La transición en Colombia*. Alto Comisionado para la Paz. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: <http://www.alto-comisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/documentos-y-publicaciones/Documents/La-transicion-en-Colombia.pdf>
- Lee, M.P. (2008). A review of the theories of corporate social responsibility: its evolutionary path and the road ahead. *International Journal of Management Reviews*, 10, pp. 53–73.
- Nelson, J. (2000) *The Business of Peace. The private sector as a partner in conflict prevention and resolution*. International Alert, Council on Economic Priorities y The Prince of Wales Business Leaders Forum.
- OECD (2016). *Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector*. Paris: OECD.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.) “Key concepts on ESCRs. What are the obligations of States on economic, social and cultural rights?”. Consultado em septiembre de 2016, disponible: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/WhataretheobligationsofStatesonESCR.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas. *Guiding Principles on Business and Human Rights*. Nueva York y Ginebra, 2011, pgs. 33-35.
- Ruggie, J. (2013) *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*. Nueva York: Norton Global Ethics Series.

- Schwab, K. (2015) *Building an International Institution for Public-Private Cooperation*, World Economic Forum.
- Semana (2016a, 23 de enero) “¿Qué está pensando Rafael Pardo para la paz?” *Semana*. Consultado en septiembre de 2016, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-planes-de-rafael-pardo-para-el-posconflicto/457691-3>
- Semana. (2016b, 3 de septiembre). ¿Empresarios al banquillo? *Semana*. Consultado en septiembre de 2016, disponible: <http://www.semana.com/nacion/articulo/justicia-transicional-para-empresarios-involucrados-en-el-conflicto-armado/492271>
- Semana. (2016c, 31 de agosto). No habrá un tribunal inquisitorial que persiga los empresarios. *Semana*. Consultado en septiembre de 2016, disponible: <http://www.semana.com/nacion/articulo/acuerdos-de-paz-con-las-farc-alcance-del-punto-de-justicia-en-el-sector-privado/491996>
- Smith, N.C. y Rønnegard, D. J Bus Ethics (2016, marzo). Shareholder Primacy, Corporate Social Responsibility, and the Role of Business Schools. *Journal of Business Ethics*, 134(3), pp 463–478.

## 9. La corrupción en Colombia y el papel del sector privado

*Oliver Wack,*

Director del área de análisis de riesgos, Control Risks

**E**n los últimos dos años, los escándalos de corrupción de alto nivel han inundado las primeras páginas de los periódicos nacionales e internacionales a lo largo del hemisferio occidental. Entre numerosos otros ejemplos, los presidentes de Guatemala y Brasil dejaron sus cargos por sus vínculos con prácticas corruptas; pagos secretos en Perú pusieron contra las cuerdas a una de las más poderosas y prestigiosas compañías de infraestructura y servicios de la región; en Panamá fueron descubiertos centenares de archivos que demostraban cómo personas naturales y jurídicas escondían fortunas, evadían impuestos y cometían fraudes; y en México el presidente Enrique Peña Nieto se ha visto envuelto en un escándalo de conflictos de interés relacionado con la compra de inmuebles a un contratista del Estado.

Indudablemente, la corrupción presenta uno de los principales desafíos para las economías y las democracias latinoamericanas. Su costo es de tal magnitud que pone en entredicho los avances considerables obtenidos en materia de desarrollo, la lucha contra la pobreza y la democratización en las últimas décadas.

## La proliferación de casos de corrupción y su costo para Colombia

Al igual que en el resto de la región, en los últimos años los colombianos han presenciado numerosos escándalos que han conducido al encarcelamiento de funcionarios y ministros de Estado por acusaciones de corrupción en programas de subsidios en el sector agrícola o por utilizar recursos e influencia para fines electorales o políticos. También han sido juzgados empresarios por multimillonarias estafas como las alegadas en el caso Interbolsa. El denominado “carrusel de la contratación” originó la detención de un alcalde y de los administradores de las compañías que junto con él desfalcaron al Distrito Capital. En el caso de la Refinería de Cartagena (*Reficar*), los señalamientos de abusos y prácticas corruptas que generaron enormes sobrecostos en uno de los proyectos de infraestructura más ambiciosos del país tienen enfrentados, en tribunales nacionales e internacionales, a los directivos y las empresas involucradas.

Los índices internacionales también reflejan esta dinámica: El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional registra a Colombia en el puesto número 83 de un total de 167 países, indicando una mejora con respecto de años anteriores (del 2002 al 2011 el país bajó del puesto 57 al puesto 80 y para el 2014 obtuvo la posición 94), pero al mismo tiempo insinúa un rezago importante en el cual Colombia se sitúa por debajo de países vecinos como Perú, Bolivia o Ecuador (Transparencia Internacional, 2015). Asimismo, en una reciente encuesta publicada por Gallup sobre percepción de corrupción, el 76% de los encuestados colombianos consideró que la corrupción en el país iba en aumento (Gallup, 2016). La situación colombiana en cuanto a la carga de la corrupción y las percepciones sobre su impacto en el país, su sociedad y sus instituciones indica indudablemente que la lucha contra la corrupción se presenta como una prioridad crítica para la política pública y el sector privado.

## Los costos adicionales de la corrupción asociados al conflicto armado interno

En vísperas del fin de medio siglo de conflicto armado interno en Colombia, el país, su gobierno y la sociedad civil, incluyendo a las empresas, enfrentan una serie de obstáculos y desafíos particulares vinculados a la lucha contra la corrupción. En este sentido, la creación de una paz “estable y duradera”, el fin (ulterior de los acuerdos entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), no solo implica el silencio de las armas sino esfuerzos conjuntos para buscar resolver de manera sostenible los problemas fundamentales del conflicto (Gobierno y FARC-EP, 2016).

Mientras temas como la brecha de desarrollo entre el campo y las ciudades o la persistente pobreza en la periferia de Colombia tienen múltiples causantes (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015) cuyo análisis se escapa del enfoque del presente artículo, es indudable que la corrupción, el cohecho, la malversación de fondos gubernamentales, y las ineficiencias generadas en su contexto, entre otros, han sido factores claves que han permitido prolongar o perpetuar el subdesarrollo y el sufrimiento de individuos y comunidades a lo largo del país, y particularmente en sus zonas más marginadas. Como si esto no fuera suficiente, está claro que la implementación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final requerirá de esfuerzos monumentales que incluyen la conexión de las zonas periféricas a los mercados locales, regionales y nacionales, la promoción de la infraestructura vial, energética y de servicios, y otros, cuyo éxito dependerá de una implementación veloz, eficiente y transparente.

La corrupción es entonces no solo una causante, o por lo menos un factor facilitador del conflicto, sino también uno de los principales obstáculos potenciales para la superación de este último, y para la instauración de la paz y el desarrollo sostenible. En este marco, los costos de la corrupción en Colombia son considerablemente mayores a los de otros países; la corrupción no solo ataca de manera teórica las bases del Estado y la sociedad democrática y de manera financiera a la economía nacional, sino que representa un importante obstáculo a la supera-

ción del conflicto que afecta al diario vivir de millones de personas de manera inmediata y tangible.

## El costo de la corrupción para el sector privado

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido clara al respecto: los costos de la corrupción para el sector privado son considerables dado que esta práctica representa un despilfarro de fondos y aumenta el costo asociado a los negocios en hasta un 10% a nivel global (OCDE, 2014). En Colombia, según cálculos de la Procuraduría General de la Nación, los costos anuales de la corrupción ascienden a los nueve billones de pesos, equivalentes a aproximadamente 1,6% del Producto Interno Bruto (Procuraduría, 2012). De acuerdo a la Sociedad Colombiana de Economistas, desde 1991 hasta 2010, la corrupción le costó al país cerca de 189 billones de pesos, es decir un 4% del PIB durante este periodo. (Gobierno Visible, 2013)

Lejos de recibir cualquier ventaja entonces, las empresas se vuelven víctimas de la misma y asumen una carga significativa. La corrupción obstaculiza el crecimiento e impide la consecución de objetivos comunes como la reducción de la pobreza. Además, actúa como un factor disuasivo frente a la inversión en la medida en que todos los actores de la cadena —clientes, inversionistas y proveedores— preferirán hacer negocios con otras empresas o con otras entidades cuya reputación en materia de transparencia y sujeción a estándares éticos sea mejor.

La corrupción le arrebató a los negocios parte de su rentabilidad en varios frentes. El Center for Strategic and International Studies (CSIS), un centro de pensamiento estadounidense para temas de política pública, estima que en el ámbito de la contratación pública la misma le incrementa a las empresas en un 25% el costo de hacer negocios, reportando con ello un altísimo costo de oportunidad (CSIS, 2014). Si esas son las cifras de los costos directos, también hay que considerar los indirectos. Por ejemplo, un estudio reciente liderado por una docena de destacadas firmas de abogados que representan a 19 países en la región indicó que el 47% de las empresas que participaron considera que la

corrupción es un obstáculo para el desarrollo de sus negocios, y un 52% afirma haber perdido negocios y contratos por actos de corrupción de sus competidores (Miller y Chevalier, 2016).

En el *International Business Attitudes to Corruption Survey 2015–2016* publicado por Control Risks y en el cual participaron más de 800 compañías a nivel global, el 30% de los entrevistados afirmó que las prácticas corruptas de sus competidores les han hecho perder negocios y contratos (Control Risks, 2015). El mismo porcentaje manifestó también que se abstuvo de hacer negocios en determinadas jurisdicciones en razón a los niveles de corrupción que percibían en las mismas. Asimismo, el 41% de los encuestados reveló que el riesgo de corrupción fue la principal razón de haberse retirado de algún negocio al cual ya le habían invertido considerable tiempo y recursos.

Finalmente, señalamientos de fraude o acusaciones de corrupción por parte de competidores pueden derivar en litigios por cuantiosas sumas, que además pueden incrementar si los accionistas de la misma empresa también deciden adelantar acciones legales en contra de los administradores por esas prácticas corruptas.

En un escenario donde el costo para las empresas es tan elevado, y donde los perjuicios a la sociedad y a la comunidad empresarial derivados de prácticas corruptas y vulnerabilidades en los sistemas anticorrupción son tan altos, se hace necesario adoptar medidas concretas y mecanismos específicos para mitigar los efectos adversos. El gobierno colombiano ha estado renovando las leyes contra la corrupción y es visto con buenos ojos que esté implementando mejoras según las recomendaciones de la OCDE; sin embargo, las preocupaciones empresariales también reflejan inquietud sobre la capacidad de control, de lo cual hablaremos más adelante.

## **Esfuerzos para modernizar el marco normativo**

A pesar de los grandes esfuerzos del Estado colombiano por adoptar nuevas normativas anticorrupción en los últimos años, el impacto y proliferación de

la misma se mantiene como una amenaza. Existe también la preocupación de que la creciente institucionalidad para enfrentar esta penalización no sea efectiva dada la desarticulación entre la gran cantidad de agencias trabajando en los mismos temas, incluyendo la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía, la DIAN, la Auditoría General, el Senado y la Cámara, la Corte Suprema de Justicia, el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, la Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Transparencia y la Defensoría del Pueblo. El gobierno ha enfocado su estrategia hacia una mayor coordinación entre entes de control y organismos policiales incluyendo la Policía, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda, la Dijín, y la Presidencia de la República. Esa estrategia tiene elementos positivos para el largo plazo y para focalizar esfuerzos donde son más necesarios.

Entre otros, surgen cuestionamientos sobre la capacidad y pericia de jueces, investigadores y fiscales para hacer frente a este grave tema, particularmente al considerar que la corrupción no solamente afecta a las ciudades en donde hay mayor capacidad instalada, sino también a los territorios más apartados en donde la institucionalidad escasea. Del mismo modo, preocupa el hecho de que las autoridades no reciben partidas presupuestales proporcionales a la magnitud del problema, que el sistema judicial enfrenta serios cuestionamientos por casos aislados de corrupción, y que la influencia de los grupos narcotraficantes y sus abundantes recursos tienen un efecto corrosivo sobre las instituciones (OCDE, 2015).

De ahí la preocupación expresada por entes como la OCDE, en el sentido de indicar que no solamente hay una discordancia entre la legislación y los estándares internacionales y el marco normativo nacional, sino también que existe poca capacidad de implementación de la regulación existente. En efecto, esa organización se ha mostrado complacida con los ajustes que ha hecho Colombia en diversos frentes, pero también ha manifestado en su reporte guía de la segunda fase de implementación que el país debe mejorar varios aspectos relacionados con, entre otros, esfuerzos para proteger delatores de prácticas corruptas y realizar entrenamientos de los actores involucrados en la investigación

y castigo de la corrupción (OCDE, 2015). De la misma forma, ha expresado reparos importantes en su análisis de la industria extractiva, instando al país a ser más estricto en la adopción de estándares internacionales en este sector.

¿Cuál es, entonces, el marco regulatorio vigente hoy en Colombia en materia de corrupción?

Entre las normas más recientes se destacan las siguientes:

- **Constitución Nacional** – En su artículo 50, la Carta Política establece que la ley organizará las formas y los mecanismos de participación ciudadana que permitan una adecuada vigilancia de la gestión pública.
- **Ley 1474 de 2011 (o Estatuto Anticorrupción)** – Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y se promueve la efectividad en el control de la gestión pública. Incluye nuevas medidas administrativas, disciplinarias, fiscales y penales en materia de corrupción. Adicionalmente, crea una “Comisión Nacional para la Moralización”, integrada por las más altas instancias del gobierno nacional, encabezadas por la Presidencia de la República, para que entre ellas coordinen acciones anticorrupción. Crea también organismos regionales para combatir la corrupción y para canalizar la normativa legal hacia los territorios. A través de la misma, también se forman comisiones ciudadanas para colaborar en la implementación de las actividades relacionadas con la lucha contra la corrupción, todo ello con el objetivo de consolidar una participación transversal de todos los sectores y los órganos de gobierno competentes a fin de fortalecer la lucha contra la corrupción.
- **Decreto 734 de 2012 (relacionado con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública)** – Reglamenta las disposiciones del Estatuto General de Contratación y genera más normatividad sobre la planeación contractual, el pliego de condiciones, el concurso de méritos, y la contratación directa. La calificación de adiciones a los contratos u otros ítems había sido objeto de fuertes críticas por parte de la OCDE, ente que había indicado que aquellos “oscurecían” el modelo de licitación pública implementado por el gobierno.

- **Decreto 19 de 2012 (o Decreto Antitrámites)** – Por el cual se suprimen trámites y procedimientos innecesarios, incluyendo trámites engorrosos como el certificado de supervivencia, el certificado judicial, las autenticaciones excesivas y la necesidad de colocar huella dactilar en todos los documentos.
- **Ley 159 de 2014 (CONPES)** – Determina la estrategia general anticorrupción que busca fortalecer las herramientas y los mecanismos para combatir la corrupción. Este documento sugiere un plan de mejora de las oficinas de control interno de entidades públicas y la expedición de una ley antisoborno, al igual que la necesidad de contar con una norma que fortalezca la lucha contra el contrabando. Igualmente, promueve la transparencia y el acceso a la información pública mediante la implementación de un manual unificado de rendición de cuentas al ciudadano.
- **Ley 1778 de 2016** (modificación al Estatuto Anticorrupción) – Esta norma penaliza a las personas jurídicas por conductas relacionadas con el soborno transnacional, y fue expedida el pasado 2 de febrero. Fue implementada a fin de cumplir con las sugerencias de la OCDE, la cual en su informe conminó a Colombia a adoptar normativas más fuertes para así acoplarse a los estándares internacionales.

## Preocupaciones sobre la capacidad de implementación de la normatividad actual

No existe discusión sobre la conveniencia de fortalecer el marco jurídico y, sin duda, las mejoras normativas propuestas por la OCDE son bienvenidas. Creemos, sin embargo, que es factor de preocupación que ello no obedece necesariamente a una reflexión colectiva y concertada sobre la imperiosa necesidad de actuar de manera más decidida frente a la corrupción, sino que parece ser más el producto de cumplir con el largo recetario formulado por la OCDE en el proceso de evaluar el ingreso de Colombia a ese selecto grupo de países. Por ello, surgen importantes dudas sobre la capacidad real del país de poner en práctica ese conjunto de leyes y darles la debida difusión, logrando transformaciones reales en el comportamiento de las empresas y la dinámica nacional de negocios.

No obstante lo anterior, también es cierto que desde el punto de vista del recaudo por concepto de sanciones y multas a empresas hay señales positivas. La Contraloría General de la República y sus Contralorías Regionales han incrementado significativamente sus ingresos en este ámbito. Tal y como lo menciona la Comisión Nacional contra la Corrupción, “entre 2009 y 2011 el valor económico de las sanciones alcanzó un promedio anual de 59 mil millones de pesos; mientras que entre 2012 y 2015 dicho valor cambió a 699 mil millones de pesos anuales, promedio” (Observatorio Anticorrupción, 2016). La gran mayoría de casos surgieron a partir de procesos de auditoría, demostrando la efectividad de esos mecanismos en detectar instancias de des-acato a la normatividad.

Sin embargo, el mismo reporte contiene también un dato preocupante: entre 2008 y 2015 la Contraloría General de la República falló 784 procesos de responsabilidad fiscal, recaudando así 2.7 billones de pesos (Observatorio Anticorrupción, 2016). Mientras tanto, en el mismo periodo, las Contralorías Regionales conocieron 1.911 procesos de responsabilidad fiscal con un recaudo de 228 mil millones de pesos. Si bien el recaudo es superior en las ciudades, el número de incidencias en las regiones sugiere que el riesgo de corrupción en estos territorios es superior y es necesario mayor énfasis en las capacidades investigativas y administrativas para combatir la corrupción en esas zonas. Ello tomando en consideración, como se mencionó al principio, los riesgos que representa la creciente descentralización en un escenario de posconflicto.

Aunado a todo lo anterior, un problema en la práctica es que para los casos de corrupción en Colombia no se imponen sanciones punitivas fuertes. Resalta el Observatorio de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República que solamente el 25% de los condenados por delitos de corrupción están cumpliendo sus condenas en un penal. Del mismo modo, en un número sustancial de casos, los implicados ni siquiera pisan la cárcel y cuando lo hacen es bajo penas de corta duración y con privilegios especiales. De las cifras observadas, el delito más cometido durante la época 2008-2015 fue el cohecho con 1.045 casos, mientras que el delito con mayores penas fue el de peculado.

Además de las sanciones fiscales y penales existentes, también existen las sanciones disciplinarias emitidas por la Procuraduría. En esta materia se destaca que los miembros de la fuerza pública y los servidores públicos han sido quienes más sanciones han tenido, resaltando los riesgos que conlleva contratar con el Estado. Los departamentos que mayor número de sanciones disciplinarias encuentran son Bogotá D.C. —con más de 10 mil sanciones— seguido por Cundinamarca con alrededor de 4.200 (Observatorio Anticorrupción, 2016). Sin embargo, el fenómeno se da a lo largo y ancho del territorio nacional.

En la práctica, la creciente implementación de estas sanciones indica que hay un incremento en la eficiencia para perseguir la corrupción, mas no arroja ninguna información de sus efectos sobre las incidencias de corrupción. Algo similar ocurre con el narcotráfico, donde la mayor incautación de estupefacientes no implica que la producción total de droga necesariamente haya aumentado o disminuido. En otras palabras, el incremento en casos reportados, sancionados y condenados también puede indicar que las instancias de corrupción también han incrementado, como lo sugieren los indicadores de Transparencia Internacional y las observaciones de la OCDE en la materia.

Aun así, el gobierno resalta que la implementación de las normas será un factor que logre reducir los niveles de corrupción. Afirma Camilo Enciso, el ‘Zar’ anti-corrupción, que por medio de indicadores que han logrado pasar de un nivel de implementación del CONPES del 28% en 2014 a más o menos el 80% hoy en día (Portafolio, 2016).

Resaltamos este cumplimiento como positivo y reconocemos que la implementación de la normativa vigente seguramente arrojará resultados importantes en materia sancionatoria y disciplinaria, pero no necesariamente pondrá fin al tema de corrupción. Para esto será necesario que el sector privado ponga de su parte al implementar medidas fuertes que trabajen en armonía con la normatividad legal vigente y también aquella propuesta por la OCDE.

## Conclusiones y recomendaciones: el papel del sector privado

A manera de conclusión, no obstante, el Estado colombiano ha implementado o está en el proceso de implementar mejores prácticas a nivel internacional para combatir la corrupción. El panorama actual y el contexto de transición en donde se encuentra actualmente indican que el sector privado tendrá también que poner de su parte para hacer frente a esta actividad.

Los titulares en el periódico denunciando terribles actos de corrupción tanto del sector público como del privado continuarán mientras el gasto estatal se mantenga en los niveles actuales, mientras las capacidades de coacción de los entes regulatorios sean escasos, la coordinación entre entidades nacionales y regionales continúe siendo precaria, los sistemas de información disponibles contengan pocos detalles y el país continúe enfrentando no solo el narcotráfico como elemento del crimen organizado sino también la pobreza.

Será entonces tarea también del sector privado velar por el cumplimiento de la normatividad legal vigente y también desarrollar mecanismos de mitigación de riesgos para evitar así “dolores de cabeza” en el futuro, lo cual contribuiría a un país con indicadores de corrupción menos escandalosos de los que tenemos hoy. Esto le permitirá a las empresas no solo evitar sanciones sino obtener todos los beneficios asociados con un entorno transparente y libre de corrupción que permita que los negocios reduzcan costos y se enfoquen en sus actividades principales.

Independientemente de lo que se pueda o no esperar en materia de política pública, tanto en cuanto a legislación nueva o fortalecida como en cuanto a esfuerzos para asegurar una mayor aplicabilidad del marco normativo sobre anticorrupción y soborno existente, es evidente que el contexto del posconflicto en particular hace cada vez más necesario que las empresas se pongan al frente del proceso y asuman un rol de liderazgo en materia de auto-control, vigilancia y regulación. Mientras está claro que el marco normativo, no solo en cuanto al ordenamiento prescriptivo sino sobre todo en términos punitivos —es decir,

sanciones para las empresas y sus ejecutivos— es el principal factor que impulsaría cualquier iniciativa por parte del sector privado, esto no quiere decir que las empresas puedan darse el lujo de esperar a ver qué sucede en materia legislativa antes de actuar; muchos menos si la intención es operar en las regiones donde el posconflicto ofrece la mayor cantidad de oportunidades, pero también los más importantes desafíos vinculados a la escasez de presencia del Estado y la aplicabilidad limitada de las normas, como ya fue mencionado.

Asumir y actuar sobre esta postura proactiva, sin embargo, requiere un cambio de mentalidad dentro de las empresas, el cual se debe generar desde la cúpula gerencial (y/o a nivel corporativo) y ser filtrado a lo ancho y largo de la organización. Solo si las empresas asumen una postura proactiva ante la problemática de la corrupción estarán posicionadas de forma tal que puedan mitigar los riesgos asociados a esta dinámica. Según nos sugieren los resultados de los trabajos de consultoría realizados con clientes colombianos, este esfuerzo consiste en múltiples iniciativas que incluyen: priorizar la identificación de los riesgos de corrupción a nivel de planeación estratégica, la elaboración y comunicación eficiente de protocolos y códigos de conducta, la priorización de las líneas de denuncias como herramientas internas para promover una cultura de transparencia, la valoración de los estándares éticos como objetos de medición de desempeño profesional y la realización obligatoria de las debidas diligencias de terceras partes (*third-party due diligence*), entre muchos otros.

### **Priorizar la identificación de los riesgos de corrupción en la planeación estratégica**

Con frecuencia y no obstante su posible compromiso sincero con temáticas de anticorrupción, las empresas pierden importantes posibilidades de mitigar los riesgos asociados a esta dinámica de manera exitosa debido a que su análisis no se realiza desde los momentos de la planeación estratégica. Al contrario, en muchos casos las empresas realizan la planificación de su estrategia de negocios en primer lugar y relegan los temas de cumplimiento a un segundo plano o al nivel operacional, donde se perciben como parte de los demás obstáculos o barreras a ser superadas en la implementación del plan. Esto es problemático dado que de esta forma las manifestaciones de corrupción, los costos asociados a ellas y

las demoras generadas por el cumplimiento y la transparencia (por ejemplo, debido al no pago de dineros de facilitación para la obtención de permisos) no se tienen en cuenta al momento de direccionar las prioridades para el negocio. Considerando que los gerentes o ejecutores del plan de negocios normalmente son medidos en su desempeño por su capacidad de cumplir con las metas financieras establecidas en el marco del plan estratégico, esta dinámica da cabida a que estas personas incurran en conductas corruptas con tal de poder cumplir (véase *El rol de la ética y la transparencia y la valoración del desempeño*).

El surgimiento de hechos que contravengan la normativa legal vigente puede ocasionar que temas que pudieron ser previstos y corregidos dentro de los planes de mitigación de riesgos empresariales sean ahora sujeto de respuesta, investigación, y comunicación de la empresa. Adicionalmente estos conllevan importantes costos monetarios (en contratación de firmas de abogados, destinación de tiempo y recursos humanos para dar respuesta a los hechos) como también costos no cuantificables como poner en duda la reputación de una firma ante su mercado, ante los reguladores nacionales o internacionales y ante sus inversores nacionales o internacionales.

Para prevenir esta situación, las empresas deben hacer cálculos sobre los posibles impactos de la corrupción, sus costos y tiempos asociados, en paralelo a la planificación estratégica del negocio. Solo así se podrán tener en cuenta estos factores dentro de la misma planificación y abrir la posibilidad de que las discusiones sobre el rumbo estratégico incluyan consideraciones relacionadas con la corrupción, tanto al momento de priorizar una u otra iniciativa estratégica como al momento de diseñar y fijar las metas financieras y de negocio que conforman el plan.

### **La elaboración y la comunicación eficiente de protocolos y códigos de conducta**

Cada vez más, las empresas en la región son conscientes de la importancia de las políticas internas, los protocolos y los códigos de conducta como herramientas para crear ambientes menos propicios a la corrupción y el soborno. Mientras todavía existen brechas por cerrar en lo que concierne la difusión de

estas herramientas, el avance de los últimos años ha sido considerable y muestra una buena señal no solo de la voluntad teórica de combatir la corrupción, sino del creciente entendimiento de que esta tarea involucra a las mismas empresas al igual que los gobiernos y la sociedad civil. Las políticas anticorrupción y soborno deben implementarse de manera simultánea vertical y horizontalmente, comenzando con la alta gerencia de la empresa y difundiéndose a lo largo y ancho de la empresa, incluyendo sus contratistas, proveedores y otros. Solo de esta manera se asegura que empleados de todos los niveles entiendan que la ética de negocios y la transparencia son valores reconocidos y promovidos por la empresa desde su más alto nivel.

Adicionalmente, según nuestra encuesta anual, a nivel global el 87% de las empresas cuenta actualmente con políticas formales escritas que prohíben la corrupción y los sobornos (Control Risks, 2015). Esto es un avance importante y laudable comparado con años anteriores. Pero al mismo tiempo el número de empresas que va más allá de la política escrita y también planifica y realiza talleres para entrenar a su personal sobre estas mismas políticas es bastante inferior; solo un 64% da ese paso adicional hacia la capacitación y la formación de los empleados y terceros, como contratistas o proveedores. En este sentido, mientras existen avances destacables en la implementación de las políticas, resta mucho trabajo por hacer en cuanto a su divulgación eficiente y eficaz y el entrenamiento. Pruebas periódicas, por ejemplo mediante cursos en línea o el intranet corporativo, pueden permitir además no solo consolidar el conocimiento, sino también tener registros actualizados de la aceptación de la política respectiva.

Nuevamente los avances tecnológicos en esta materia permiten que las empresas puedan concientizar a sus empleados, e inclusive a sus proveedores, a dar seguimiento a los procedimientos y políticas que pueden ser actualizadas periódicamente para estar así alineadas con la normativa legal vigente.

### **La priorización de las líneas de denuncias confidenciales como herramientas internas para promover una cultura de transparencia**

Según El Reporte a las Naciones sobre el abuso y el fraude ocupacional 2016 de la Asociación de Examinadores de Fraude (ACFE), las empresas pierden en

promedio más del 5% de sus ingresos anuales debido al fraude interno (ACFE, 2016). En América Latina y el Caribe, en promedio cada caso de fraude interno resultó en pérdidas de más de USD 170,000 —esto no incluye cálculos sobre sobornos o multas por condenas por corrupción—. Es interesante que según la ACFE, en los casos donde existen líneas de denuncia, el daño económico promedio es apenas la mitad del monto registrado para casos donde la empresa no contaba con la respectiva línea.

Aunque cada vez más comunes en otros países, incluyendo Estados Unidos donde su mantenimiento se considera parte de los requisitos para compañías públicas según el Sarbanes-Oxley Act (SOX), en Colombia toda no son muy establecidas líneas de denuncia confidenciales. Ellas sirven como herramientas para prevenir el fraude, reducir los riesgos asociados a él, y promover una cultura de transparencia al interior de la empresa. Su falta de implementación es sorprendente, dado que estas líneas de denuncia pueden ser instaladas y administradas a un costo relativamente bajo y se pueden acoplar de manera fácil y fluida al sistema de gobernanza corporativa. Las mismas pueden ayudar a detectar el fraude, la corrupción, el mal uso de fondos corporativos y otros comportamientos no aceptados según los códigos de comportamiento corporativos (e.g. el acoso laboral o sexual). Esencialmente, entre más fácil sea para los empleados reportar abusos de manera anónima y sin tener que temer consecuencias negativas, más fácil será para la alta gerencia darse cuenta de estas conductas. Esto por supuesto no funciona en una compañía donde la alta gerencia no ha expresado y reiterado (ver arriba) su compromiso con la creación de una cultura de transparencia y altos estándares éticos.

Las líneas de denuncia contribuyen a una cultura de transparencia dentro de la empresa al permitirle a los empleados reportar de manera anónima los abusos observados en su entorno laboral, al mismo tiempo que su mera existencia comunica a todos los empleados que aquel que observa y reporta abusos como la corrupción u otros hechos no sufrirá repercusiones por revelar información sobre sus compañeros de trabajo. En este sentido, es recomendable apoyarse en prestadores externos de este tipo de servicios; ello porque no solo cuentan con atención las 24 horas y mayores niveles de confianza que una línea interna

(manejada por ejemplo por Recursos Humanos), sino que también cuentan con personal calificado y entrenado para recibir y procesar la información y puede crear confianza en los denunciantes para revelar la mayor cantidad de información posible.

### **El rol de la ética y la transparencia en las valoraciones del desempeño**

Una parte crucial de los retos que enfrentan las empresas a su interior es el de la comunicación sobre temas de ética, transparencia y anticorrupción con sus empleados y gerentes. En la experiencia de Control Risks, muchas empresas confían en los incentivos equivocados para disuadir el comportamiento corrupto, dado que las valoraciones de desempeño para sus empleados, sobre todo a nivel del equipo gerencial, se basan con un énfasis considerablemente mayor en indicadores financieros que en otros aspectos, incluyendo el componente ético. Como resultado de esto, los ingresos, las bonificaciones, y las oportunidades de crecimiento y avance profesional dependen en su mayor parte del cumplimiento de las metas financieras del negocio. Esta dinámica es crítica para explicar porque ciertos individuos se ven presionados a incurrir en comportamientos corruptos con el fin de asegurar el éxito de su negocio, y por lo tanto su éxito personal. En este contexto, la comunicación de protocolos éticos o políticas y normativas de anticorrupción tienen un alcance limitado, mientras el éxito financiero personal siga dependiendo exclusiva o mayoritariamente del cumplimiento de metas financieras, se encontrarán “atajos” para cumplirlas que incentiven el comportamiento corrupto.

Al ampliar la base sobre la cual se realiza la evaluación de los gerentes para incluir el comportamiento ético, las empresas abren la puerta para que sus empleados no sientan la necesidad de incurrir en prácticas corruptas. Si el cálculo sobre tiempos y costos asociados al comportamiento ético y no corrupto se ha incluido dentro de la planeación estratégica (ver arriba), esto facilita el ajuste de los objetivos o las metas de los empleados para contabilizar o tener en cuenta estos factores.

### **La realización eficaz de las debidas diligencias sobre terceros**

Es muy importante que las empresas tengan conocimiento sobre los individuos

o empresas con quienes hacen negocios, para entender a qué riesgos se exponen al abrir vínculos contractuales. Es por esta razón que recomendamos que las empresas implementen la realización obligatoria de las debidas diligencias de terceras partes (*third-party due diligence*) y así eviten sorpresas en el futuro.

Estas debidas diligencias no solamente generan confianza hacia los reguladores y los inversores de que las empresas están velando por el adecuado cumplimiento de la normatividad, sino que tienen un efecto sobre los proveedores, competidores y el entorno de negocios para que hagan lo mismo. Las buenas prácticas implementadas por actores líderes en el mercado arrastran consigo el resto de los actores a implementar las mismas. Adoptar estas iniciativas puede tener importantes efectos de réplica sobre los mercados y los entornos regulatorios como tal.

Para dar respuesta a esta necesidad, existen herramientas online en donde se pueden ingresar los datos de los proveedores o sujetos a bases de datos para conocer las acciones pasadas. Éstas dependen de la calidad de la información que se encuentre en las bases de datos públicas y de gobierno. También para estas medidas existen servicios de investigaciones a profundidad en donde las empresas puedan dimensionar los riesgos en los que incurren mediante su vinculación con terceros.

En el posconflicto colombiano, esta clase de investigaciones será cada vez más necesaria para las empresas que trabajen en áreas que han sido objeto de conflicto ya que habrá poca información disponible sobre los individuos o firmas que se encuentren en estos lugares y puedan tener un historial limpio en papel, pero que puedan esconder tras de ello un amplio prontuario en materia de corrupción.

## Referencias:

- Association of Certified Fraud Examiners – ACFE (2016). *Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse*. Recuperado de <http://www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf>
- Center for Strategic and International Studies (2014). *The Costs of Corruption. Strategies for ending a tax on private-sector-led growth*. Recuperado de [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/140204\\_Hameed\\_CostsOfCorruption\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/140204_Hameed_CostsOfCorruption_Web.pdf)
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/informe-comisio%CC%81n-histo%CC%81rica-del-conflicto-y-sus-vi%CC%81ctimas-la-habana-febrero-de-2015>
- CONPES No. 167 de 2013 (2013) *Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción* Recuperado de [http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/Conpes\\_167.pdf](http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/Conpes_167.pdf)
- Control Risks (2015). *International Business Attitudes to Corruption 2015/2016*. Recuperado de <https://www.controlrisks.com/en/services/integrity-risk/international-business-attitudes-to-corruption-2015>
- Departamento Nacional de Planeación (Junio 2016). *Dividendo económico de la paz permitiría un crecimiento adicional de 1,1% a 1,9%*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Dividendo-econ%CC%83mico-de-la-paz-permitir%CC%83ADa-un-crecimiento-adicional-de-1,1-a-1,9-DNP-.aspx>
- Gobierno y FARC-EP (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016). Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>
- Gobierno Visible (May 2013). ¿Cuánto le cuesta la corrupción al país?. Recuperado de <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/cuanto-le-cuesta-corrupcion-al-pais>
- Miller y Chevalier (August 2016). *2016 Latin America Corruption Survey*. Recuperado de <http://www.millerchevalier.com/portalresource/2016-Latin-Ame>

rica-Corruption-Survey-Full-Report

Observatorio Anticorrupción (2016). *Los porqués de las sanciones a los servidores públicos*. Recuperado de <http://www.anticorruccion.gov.co/>

OCDE (2015). *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Colombia 2015: Phase 2: Implementation of the Standard in Practice*. OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244993-en>

OCDE (2014). *The Rationale for Fighting Corruption*. Recuperado de <https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>

Portafolio (Agosto, 2016). *En Colombia, sólo uno de cada cuatro corruptos paga cárcel*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/indice-de-corrupcion-en-colombia-2016-499663>

Portafolio (Julio, 2016). *Corrupción: un mal que azota al país y que según los colombianos sigue en aumento*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/corrupcion-en-colombia-sigue-en-aumento-segun-gallup-498710>

Procuraduría General de la Nación (2012). *Corrupción: ¡ni un día más!*. Recuperado de [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/ojo%20avizor%2012%20\(ebook\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/ojo%20avizor%2012%20(ebook).pdf)

Transparencia Internacional (2015). *Índice de Percepción de Corrupción 2015*. Recuperado de <http://www.transparency.org/cpi2015>

## Mesas de Expertos

A lo largo del año 2016 y en desarrollo del proyecto *Colombia un país en transición*, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer en Colombia, convocaron seis mesas de expertos. La presente publicación es resultado de esa reflexión colectiva. Estas mesas de expertos se llevaron a cabo en el auditorio del Instituto de Ciencia Política y abordaron los temas que se detallan enseguida:

- Ampliación democrática y gobernabilidad: ¿La hipertrofia de la participación? (10 de marzo de 2016)
- Los desafíos de la justicia más allá de la Justicia Especial para la Paz. (12 de abril de 2016)
- La clase media en Colombia: expansión, vulnerabilidad y sostenibilidad. (12 de mayo de 2016)
- Asociarse para progresar: una alternativa para el campo colombiano. (16 de junio de 2016)
- El sector privado para la provisión de bienes y servicios públicos: ¿Sinergias positivas o sustitución adversa? (14 de julio de 2016)
- La otra cara de la corrupción: la responsabilidad del sector privado. (18 de agosto de 2016)

A estos espacios asistieron:

- Adolfo Botero, Universidad de Los Andes
- Adriana López Velázquez, Decana de Ciencias Económicas, Universidad de la Salle
- Adriana Mejía, Directora Ejecutiva, Instituto de Ciencia Política
- Adriana Ruiz Restrepo, Socia Fundadora y Directora, RRA (Public Law + Social Innovation)
- Alejandra Corchuelo, Directora de Desarrollo Social, Departamento Nacional de Planeación
- Alejandra González, Fundación Ideas para la Paz
- Alejandro Martínez, Presidente, AMV Consultores
- Alejandro Matos, Director, OXFAM

- Alejandro Pastrana, Magistrado auxiliar de la Sala Administrativa, Consejo Superior de la Judicatura
- Alex Castro, Despacho del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad
- Álvaro Balcázar, Colombia Transforma
- Ana Daza, consultora
- Andrea Valdelamar, Asistente Académico, Fundación Konrad Adenauer
- Andrés Molano, Profesor de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y experto asociado, Instituto de Ciencia Política.
- Ángela Escobar, GIZ Propaz
- Angélica Peña, Directora Técnica, Consejo Gremial Nacional
- Arturo García, Socio/Director de Proyectos, Econometría
- Beatriz Henríquez, Coordinadora de proyectos, Fundación Alpina
- Camila Ronderos, Gerente de Proyectos Sociales, Fundación Corona
- Carlo Tognato, Profesor y Director del Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional
- Carlos Andrés Uribe, Presidente, Ladrillera Santafé
- Carlos Augusto del Valle, Director Desarrollo Sostenible, Sociedad de Agricultores de Colombia
- Carlos Holmes Trujillo, Director de la Oficina de Contribución a los Grandes Debates Nacionales, Universidad del Rosario
- Carlos Mosquera, Finagro
- Carlos Trejos, Consejo Nacional de Planeación, Departamento Nacional de Planeación
- Claudia Patricia Álvarez Ochoa, Universidad de La Salle
- Claudia Rendón Ocampo, CORPOICA
- Christian Voelkel, Asesor de Paz, GIZ ProPaz
- Daniel Perry, Investigador, Instituto de Ciencia Política
- Daniel Rico, Investigador asociado, Fundación Ideas para la Paz
- David Quintero, Director del Área del Sector Privado, Transparencia por Colombia
- David Santamaría, Jefe Oficina Asesoría de Planeación, Monitoreo y Evaluación, Presidencia de la República

- Diana Chávez, Directora de la Oficina en Colombia, Centro de las Naciones Unidas de Apoyo al Pacto Global.
- Diana Medrano, consultora
- Diana Paola Ávila, Ministerio de Relaciones Exteriores
- Diego Ávila, Departamento Nacional de Planeación
- Diego Sandoval, Director, Econometría
- Eder González, Fundación Konrad Adenauer
- Elisabeth Ungar, Directora, Transparencia por Colombia
- Ernesto Borda, Director Ejecutivo, Trust Consultores
- Fabio Hernández, Procuraduría General de la Nación
- Fabio Velázquez, Presidente, Foro Nacional por Colombia
- Fernando Carrillo, Ex Ministro de Justicia
- Fernando Hernández, Presidente, Aprominca
- Francisco Bernate, Profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.
- Fredy Vega Fernández, Vicepresidente Consejo Nacional de Planeación, Departamento Nacional de Planeación
- Giselle Figueroa, Universidad de Los Andes
- Gloria María Borrero, Directora Ejecutiva, Corporación Excelencia en la Justicia
- Gloria Vargas, Instituto de Ciencia Política
- Gustavo Gallón, Presidente, Comisión Colombiana de Juristas
- Harry Koppel
- Hubert Gehring, Representante en Colombia, Fundación Konrad Adenauer
- Helena Lendt, Fundación Konrad Adenauer
- Iván Gómez Lee, Magistrado de la Sala Administrativa, Consejo Superior de la Judicatura
- Jaime Moya, Godoy Hoyos Abogados
- Jairo Segura, Compensar
- Jean Carlo Mejía, Docente, Consultor, Asesor e Investigador en DDHH, DIH, justicia transicional, reforma militar, derecho operacional.
- Jorge Mario Eastman, Presidente, Eastman Consultores
- José Flórez, Profesor, Universidad Externado

- José Leibovich, Investigador principal, Instituto de Ciencia Política
- José Rafael Unda, ARDURA
- Juan Barreto, Decano de Economía, Universidad Piloto de Colombia
- Juan Carlos Arroyave, Gerente Desarrollo Agrícola, Casa Luker
- Juan Carlos Forero, Decano de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario
- Juan Carlos Guataquí, Profesor de la Facultad de Economía, Universidad del Rosario
- Juan Fernando Londoño, Director, Centro de Análisis y Asuntos Públicos
- Juan Francisco Romero, CORPOICA
- Juan N. Fierro, Consultor
- Juliana Palencia, Universidad de Los Andes
- Julie Hernández, Subdirectora, Instituto de Ciencia Política
- Laura Estrada, Investigadora, Instituto de Ciencia Política
- Lina García, Departamento Nacional de Planeación
- Luis Camilo Osorio, ex Fiscal General de la Nación
- Manuel José Cárdenas, Consultor
- Marcela Bayona, Minería & Medio Ambiente Estudio Jurídico
- Marcela Bejarano, AB energía
- Marcela Meléndez, Socio Directora, ECONESTUDIO
- Margarita Cuervo, Coordinadora de proyectos, Fundación Konrad Adenauer
- María Carolina España, Representante, CAF
- María Clara Jaramillo, Universidad Javeriana
- María Constanza García, Agriteam
- María del Pilar Lindarte, Compensar
- María Jimena Durán, Telefónica
- María Jimena Escandón, consultora
- María Margarita Zuleta, Directora General, Colombia Compra Eficiente
- María Mercedes Cuéllar, Presidente, Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN)
- Mario Gómez, Miembro del Consejo Nacional de Planeación,

Departamento Nacional de Planeación

- Marta La Esprilla, Consultora
- Marta Lucía de la Cruz, Gerente de Innovación Social, Fundación Compartir
- Mauricio Pérez, Decano Facultad de Economía, Universidad Externado
- Mauricio Villegas, Consultor
- Miguel Fadul, Agriteam
- Néstor Raúl Correa, Magistrado de la Sala Administrativa, Consejo Superior de la Judicatura
- Nicolás Letts, Director Asociado, Control Risks
- Nina Robinson, Control Risks
- Olga Lucía Acosta, Investigadora, CEPAL
- Olga Lucía Mejía, Jefe de asuntos legales y regulatorios, ANDI
- Oliver Wack, Director Asociado, Control Risks
- Plinio Valencia, Corporación Diálogo
- Rubén Sánchez, Profesor de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario
- Santiago Tobón, Consultor, Instituto de Ciencia Política
- Sergio Guarín, Coordinador de la línea de postconflicto y construcción de paz, Fundación Ideas para la Paz
- Silvia Botello, Investigadora, Instituto de Ciencia Política
- Tatiana García, Fundación Telefónica
- Tatiana Ángel, USAID
- Teresa Camacho, Investigadora Principal, Instituto de Ciencia Política
- Uriel Ricardo Rodríguez, Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca
- Virginia Garcés, Miembro del Consejo Directivo, Fundación Corona
- William Luenger, Asociación Colombiana de Porcicultores
- Yadira Peña Marín, Investigadora del Viceministerio de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

**E**l Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer convocaron a lo largo de 2016 una serie de mesas de expertos para propiciar una discusión multisectorial en torno a tres desafíos estructurales que tendrá que afrontar Colombia en el futuro próximo: la transición y la consolidación institucional; la sostenibilidad y el desarrollo; y el papel de la empresa privada en la gobernanza. Nos propusimos contribuir, mediante estos espacios de reflexión colectiva y el debate plural e informado que se dio en ellos, al diseño de políticas públicas y la toma de decisiones, en un escenario de país definido por tres procesos concurrentes: (i) las conversaciones entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC para la terminación del conflicto armado; (ii) la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– como referentes de política pública y (iii) la voluntad del Gobierno de avanzar hacia el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–. Estas mesas de expertos se convirtieron, a la postre, en encuentros para “pensar el país”, que desembocaron en “conversaciones sobre lo fundamental” en torno a seis problemáticas que consideramos centrales. En esta obra colectiva el lector encontrará tanto diagnósticos como propuestas sobre la relación entre participación y gobernabilidad; sobre los lastres (y progresos) en materia de administración de justicia; sobre la importancia de la consolidación de la clase media como factor de estabilidad política y progreso social; sobre las oportunidades que ofrece la asociatividad para apuntalar el desarrollo económico (especialmente en la ruralidad); sobre la relación (a veces positiva y otras riesgosa) entre el Estado y la empresa en la provisión de bienes y servicios públicos; y finalmente, sobre la responsabilidad del sector privado en la práctica de la corrupción y su papel en la lucha contra este flagelo. Este libro es el resultado, decantado y sistematizado, de este esfuerzo, que en modo alguno damos por concluido, y al cual invitamos a sumarse a todos los lectores.