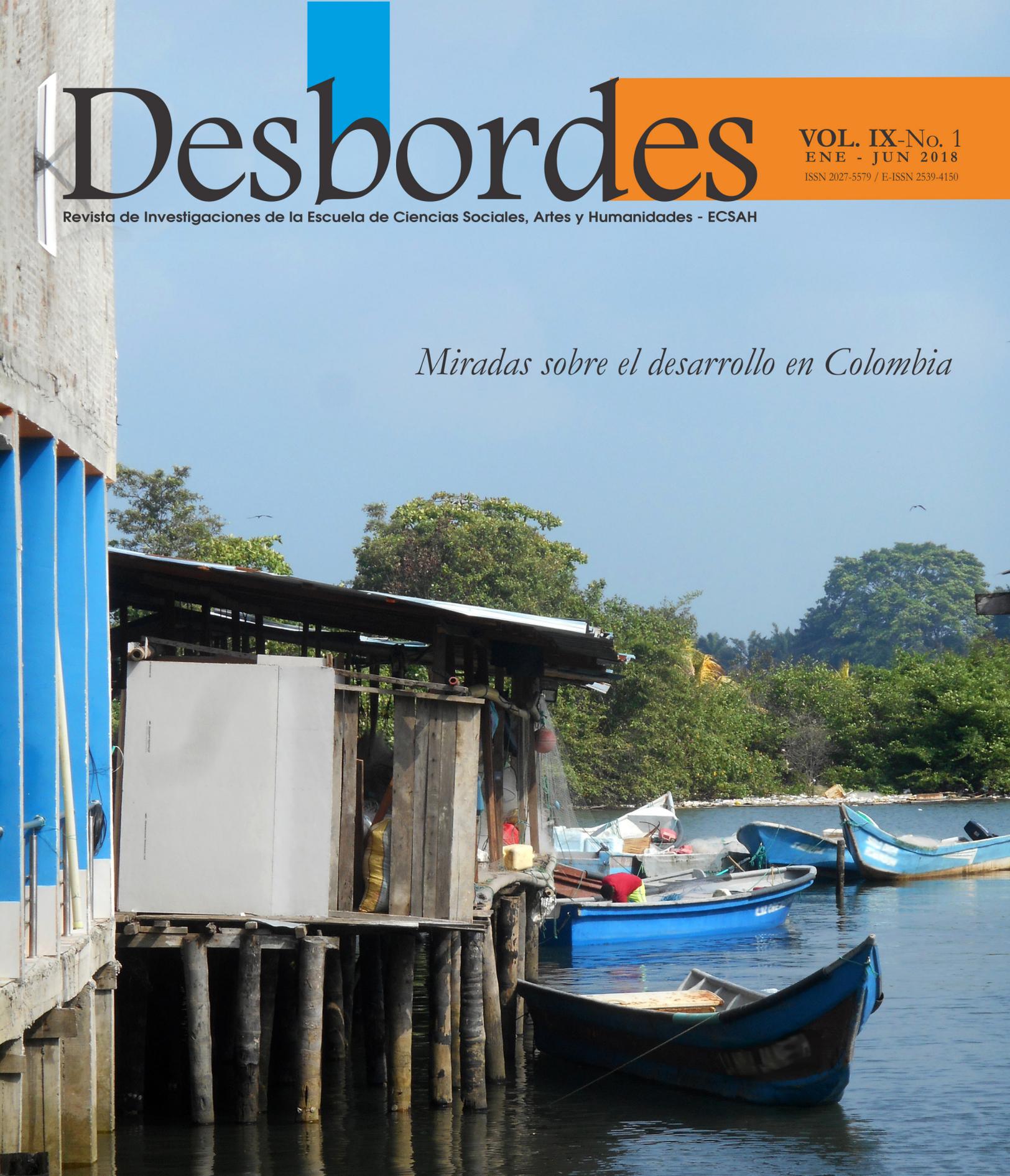


Desbordes

VOL. IX-No. 1
ENE - JUN 2018
ISSN 2027-5579 / E-ISSN 2539-4150

Revista de Investigaciones de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades - ECSAH

Miradas sobre el desarrollo en Colombia





Universidad Nacional
Abierta y a Distancia

DESBORDES - Revista de Investigaciones
Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades
UNAD
ISSN: 2027-5579
E-ISSN: 2539-4150
VOLUMEN 9 • No.1 • ENERO - JUNIO • 2018

JAIME ALBERTO LEAL AFANADOR, EdD.
Rector

CONSTANZA ABADÍA GARCÍA, Mag.
Vicerrectora Académica y de Investigaciones

EDGAR GUILLERMO RODRÍGUEZ DÍAZ
Vicerrector de Aspirantes, Estudiantes y Egresados

LEONARDO EVEMELETH SÁNCHEZ TORRES
Vicerrector de Desarrollo Regional
y Proyección Comunitaria

LEONARDO YUNDA PERLAZA
Vicerrectora de Medios y Mediaciones

LUIGI HUMBERTO LÓPEZ GUZMÁN
Vicerrector de Relaciones Internacionales

JENNY HERNÁNDEZ NIÑO
Líder Nacional del Sistema de
Gestión de Investigación

SANDRA MILENA MORALES MANTILLA, EdD.
Decana Escuela de Ciencias Sociales,
Artes y Humanidades – ECSAH.

CANJE Y SUSCRIPCIONES

Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades
Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD
Calle 14 Sur No. 14-23, 4º.piso, Bogotá, D.C. Colombia
PBX: 34437700 extensión 1532
E-mail: revista.desbordes@unad.edu.co

DERECHOS RESERVADOS

Desbordes autoriza la reproducción parcial o total de los artículos siempre y cuando se cite la fuente: autor, título del artículo, nombre de la revista y número. En caso de requerir copia de algún artículo, solicítelo a los correos electrónicos: revista.desbordes@unad.edu.co

Presentación

La **Revista Desbordes** de la UNAD es un escenario académico abierto a la reflexión de temáticas y perspectivas emergentes en los campos de las ciencias sociales, las artes y las humanidades. Surge en el año 2010 con el propósito de acercar el conocimiento científico a las comunidades, haciendo de la innovación social el motor de su actuación.

Misión

La **Revista Desbordes** de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades de la UNAD se compromete con el fomento del espíritu crítico y el respeto por la diferencia, desde la divulgación, difusión y transferencia de conocimiento en temáticas que procuren nuevas comprensiones de la sociedad y sugieran abordajes y transformaciones sociales y comunitarias.

Público al que se dirige

La **Revista Desbordes** de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades de la UNAD está dirigida a docentes, investigadores, estudiantes, profesionales y público en general interesados en conocer los debates y tendencias investigativas en las áreas de la psicología, la filosofía, la sociología, la comunicación social, las artes visuales, la música y el deporte.

Periodicidad

La **Revista Desbordes** es una publicación semestral (enero-junio y julio-diciembre).

Cesión de derechos

La **Revista Desbordes** se reserva el derecho de reproducción total o parcial del material en medio físico o digital, así como su inclusión en bases de datos, hemerotecas y demás procesos de indexación (SIRes).

La aceptación o rechazo de artículos postulados dependerá del concepto final emitido por los pares evaluadores y el aval de los comités editorial y científico.

Las ideas y conceptos expresados son responsabilidad de los autores y, en ningún caso, reflejan las políticas de la UNAD.

COMITÉ EDITORIAL

Héctor Rolando Chaparro

Comunicador Social- Periodista, Especialista en Filosofía de la Ciencia, Máster en Sociedad de la Información y el Conocimiento; Candidato a Doctor en Estudios Sociales de América Latina, Comunicación, Cultura. Docente de la Universidad de los Llanos.

Miguel Ezequiel Badillo Mendoza

Comunicador Social-Periodista, Magíster en Comunicación Estratégica, Magíster en Comunicación y Educación; Doctor en Comunicación en Entornos Digitales; Docente de Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD.

John Jairo Uribe Sarmiento

Antropólogo, Especialista en Planificación del Desarrollo Regional, Magíster en Ciencia Política, Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Docente Universidad de Ibagué.

Carlos Alexis Matus Castillo

Licenciado en Educación, Magíster en Educación Física; Doctor en Actividad Física, Educación Física y Deportes. Docente Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile.

Álvaro Vicente Graça Truppel Pereira do Cabo

Historiador, Maestría en Comunicación Social, Doctor en Historia Comparada. Investigador del Laboratorio de Historia do Esporte e do Lazer, UFRJ, Brasil.

COMITÉ CIENTÍFICO

Alfredo Rojas Otálora

Psicólogo, Magíster en Administración, Doctor en Psicología, Universidad del Norte. Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD.

Tatiana Martínez Santis

Psicóloga de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia; Magíster en Comunicación, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Investigadora del Grupo de Investigación “Desarrollo sociocultural, afecto y cognición”. Líder de Investigación de la ECSAH.

Ciria Salazar

Maestría en Ciencias Sociales, Doctora en Educación Física y Artística. Profesora Universidad de Colima, México.

Gloria Isabel Vargas Hurtado

Contadora Pública de la Universidad de Ibagué, Especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, Magíster en Finanzas y Mercados Internacionales de la Universidad de San Pablo Ceu, Doctorando en Educación en Tecnologías Educativas de la UNAD, Florida, EEUU. Directiva e Investigadora de la Universidad Nacional Abierta y A Distancia - UNAD, Investigadora Junior, Colciencias.

RESPONSABLES DE LA EDICIÓN DEL VOLUMEN 9 No. 1 - 2018

Carlos Arturo Romero Huertas

Sociólogo, Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Desarrollo Rural Territorial, Universidad de Córdoba, España. Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD.
Editor - Director

Portada:

Fotografía realizada en el Puerto de Tumaco, Departamento de Nariño
Autora: Alejandra Castaño Hoyos, Diseñadora Industrial de la Universidad Nacional de Colombia.

Corrección de estilo, diagramación e impresión:

Armatoste Soluciones Gráficas S.A.S.

CONTENIDO

PRELIMINARES

PRESENTACIÓN: *Desafíos del desarrollo*
Sandra Morales Mantilla, Decana Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades. 7

NOTA DEL EDITOR
Carlos Arturo Romero Huertas, Editor 9

ENTREVISTAS

**Entrevista sobre Planificación y Desarrollo territorial a la profesora
Liliana Giraldo, PhD**
Por: Luis Eduardo Reina Bermúdez. 11

ARTÍCULOS DE REVISIÓN

Desarrollo sostenible en contexto / *Sustainable development in context*
Federico Restrepo Sierra. 17

**Prolegómenos al sub-desarrollo sostenible desde una perspectiva
sociológica / *Prolegomena to sustainable underdevelopment from
a sociological perspective***
José Norbey Gualteros Neiza 31

**La capacidad explicativa de la decolonialidad como teoría alternativa para
la construcción del desarrollo y bienestar en Colombia / *The explanatory
capacity of decoloniality as an alternative theory for the construction of
development and welfare in Colombia***
Iván Gustavo Sanabria Velásquez. 49

**Emergencia de la Solidaridad Interterritorial en Colombia y sus nexos con el
desarrollo regional, territorial y local / *Emergence of Interterritorial
Solidarity in Colombia and its links with regional, territorial and local
development***
Luis Eduardo Reina Bermúdez, Irma Cristina Franco Naranjo 59

Contribuciones del presupuesto participativo como estrategia de desarrollo local al desarrollo territorial rural en los territorios indígenas de Colombia / Contributions from the participatory budget as a strategy of local development to rural territorial development in the indigenous territories of Colombia
Christian Camilo Bernal Conde 95

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

La persistencia de la agricultura familiar campesina en contextos socioproductivos adversos. Estudio de caso en la provincia Magdalena Centro, Cundinamarca / The persistence of peasant family farming in adverse socio-productive contexts. Case study in the province Magdalena Centro, Cundinamarca
Uriel Rodríguez Espinosa 107

Entre la vulnerabilidad y la dependencia económica: el caso del petróleo en Puerto Gaitán / Between vulnerability and economic dependence: the case of oil in Puerto Gaitán
Fredy Andrés Huertas Puerto 117

Empoderamiento juvenil: algunas reflexiones hacia la formulación participativa de políticas públicas de juventud / Youth empowerment: some reflections towards the participatory formulation of youth public policies
Sonia Bibiana Rojas Wilches, Diana Fernanda Scarpeta Rondón, Doris Margarita Algarra Echenique 130

Relación de pares académicos 140

Normas generales para publicar en la Revista Desbordes 141

PRESENTACIÓN

Desafíos del desarrollo

Pensar el Desarrollo implica asumir la presencia de “sesgos” e intereses más allá del bienestar de las gentes; sin embargo, existen en los discursos sobre el desarrollo, elementos transversales dignos de revisión y comprensión.

La Revista Desbordes de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades ofrece, en este volumen, argumentos para comprender el desarrollo territorial, el desarrollo económico, las formas de producción, las dinámicas productivas y sus implicaciones ambientales, sociales y culturales.

Finalmente, el volumen hace un llamado a la expresión ciudadana, pues solo sujetos activos y responsables de sus destinos generan acciones que promueven el desarrollo que los pueblos y las personas necesitan.

Gocen de su lectura, discutan y contraargumenten, pues solo así las Ciencias Sociales y Humanas recrean nuevos mundos, para habitar con mayores niveles de decencia el que nos ha tocado vivir en suerte histórica.

Sandra Milena Morales Mantilla

Decana Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades

E-mail: sandra.morales@unad.edu.co

NOTA DEL EDITOR

La Revista Desbordes, desde el año 2010, ha constituido un espacio académico abierto a temas y perspectivas emergentes en los campos de las ciencias sociales, las artes y las humanidades. Los números anteriores evidencian un compromiso decidido por promover e integrar saberes y reflexiones desde los diferentes programas que hacen parte de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. Esta línea editorial permitió el posicionamiento institucional de la revista y fraguó los cimientos para proyectarse como una publicación científica de amplio reconocimiento. A partir de ahora, comenzamos una nueva etapa en la que queremos construir sobre lo construido y aunar esfuerzos para el mejoramiento continuo, asumiendo los desafíos que imponen los modelos actuales de medición y clasificación del conocimiento, sin renunciar a nuestros valores y propósitos fundacionales. Es así como apostaremos por números temáticos que recojan resultados de investigaciones, reflexiones y debates sobre procesos sociales, políticos y culturales, desde abordajes interdisciplinarios o disciplinares, según su especificidad. El volumen IX inaugura esta nueva estrategia editorial, con la publicación de contribuciones académicas en torno a los estudios culturales y a los estudios sociales del desarrollo, como parte de las apuestas académicas e investigativas del programa de Sociología y de la Maestría en Desarrollo Alternativo, Sostenible y Solidario de la UNAD.

En esta primera entrega que hemos titulado *“Miradas sobre el desarrollo en Colombia”*, se profundiza en diferentes enfoques teóricos y se dan a conocer planteamientos novedosos, derivados de investigaciones empíricas. Con ello, se pretende, por una parte, ampliar la comprensión del desarrollo como campo de estudio y, por otra, visibilizar problemáticas y experiencias concretas de comunidades y grupos sociales en diferentes contextos territoriales que, aunque distantes, evidencian los grandes retos de nuestro país para garantizar un desarrollo armonioso, equilibrado, sostenible e inclusivo, en el ámbito local, regional y nacional. El presente número está conformado por una entrevista, cinco artículos de revisión (realizados en el marco de procesos investigativos) y tres artículos que presentan resultados originales de proyectos investigación.

La profesora Liliana Giraldo, a quien entrevista el profesor Luíis Eduardo Reina, destaca

el vínculo entre planificación y desarrollo territorial, aduciendo las dificultades que plantea, entre otros aspectos, la escasa correspondencia de los programas inmediatistas de gobierno con los planes de desarrollo que implican una proyección a largo plazo.

En la sección que corresponde a los artículos de revisión, Federico Restrepo expone y contextualiza la evolución histórica del desarrollo desde diferentes corrientes y autores; se detiene en el enfoque culturalista y rescata ejemplos significativos de Asia, África y América Latina. Por su parte, José Norbey Gualteros sustenta la tesis de que el subdesarrollo sostenible es posible entenderlo a partir de la relación entre medio ambiente y desarrollo económico, donde éste último constituye la prioridad, pese al problema de la escasez de los recursos naturales y de las implicaciones del cambio climático. Asimismo, Gustavo Sanabria, desde una perspectiva

critica, aborda los grandes referentes teóricos que han sustentado los modelos hegemónicos de desarrollo y propone la decolonialidad como una posibilidad alternativa y de consenso para llegar al “buen vivir”.

En la misma sección, Irma Franco y Luis Eduardo Reina incorporan la discusión respecto a la justicia social y la solidaridad interterritorial en Colombia, a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y de las implicaciones de la implementación de los acuerdos de paz. Por otro lado, Christian Camilo Bernal, tomando como referencia el enfoque socio-institucional y la experiencia brasilera, resalta las contribuciones del presupuesto participativo como estrategia de desarrollo en los territorios indígenas de Colombia.

En la sección dedicada a los artículos de investigación, Uriel Rodríguez presenta algunos resultados de su trabajo investigativo en la Provincia de Magdalena Centro, Cundinamarca, sobre la persistencia de la agricultura familiar campesina en contextos socioproductivos adversos, que se explican

por factores como el relevo generacional, la variación de las condiciones climáticas y la caída en el precio del café. Frey Andrés Huertas, en su artículo, analiza las presiones de la explotación de hidrocarburos en el municipio de Puerto Gaitán, Meta, que han ocasionado dependencia económica y vulnerabilidad social en ese territorio, dejando en entredicho la efectividad de las estrategias de desarrollo basadas en “locomotoras extractivas”. Finalmente, Sonia Rojas, Diana Scarpeta y Doris Algarra, presentan sus reflexiones sobre el proceso de empoderamiento juvenil desarrollado con la metodología de Investigación Acción Participativa (IAP), en la Comuna 3 del municipio de Zipaquirá Cundinamarca.

A consideración de los lectores dejamos esta selección de trabajos que, desde diferentes perspectivas, ponen de manifiesto la necesidad de continuar estudiando los factores estructurales que han impedido el desarrollo territorial en Colombia; con el ánimo de generar insumos que puedan sustentar políticas públicas más coherentes y pertinentes para tal propósito.

Carlos Arturo Romero Huertas

Editor

E-mail: arturo.romero@unad.edu.co

Entrevista a la profesora Liliana Giraldo, PhD¹ Planificación y Desarrollo territorial

Por: Luis Eduardo Reina Bermúdez²

Entrevistador, Luis Eduardo Reina Bermúdez (LERB): Buenos días profesora Liliana. Quisiera felicitarte en primer lugar por el doctorado que obtuvo la semana pasada según entiendo.

Entrevistada, Liliana Giraldo Arias (LGA): Buenos días Luis. Sí, el miércoles -(28/11/2018)- sustenté y fue aceptada mi tesis doctoral titulada *Planning limitations, contradictions and new perspectives for rural and territorial development in Colombia*³.

LERB: yo entiendo que fue sobre la planificación territorial y sobre el desarrollo territorial rural. Al respecto, podría explicar en su concepto, ¿cuál es el vínculo entre planificación y desarrollo?

LGA: Bien, la planificación territorial corresponde a la especialización de los planes de desarrollo, esto tiene muchos componentes, que tienen que ver con lo social, con lo económico, lo ambiental, lo productivo, etc. Pero desafortunadamente la especialidad en los planes territoriales, aunque pueden tener los mismos objetivos de desarrollo económico, no corresponden en tiempo y en objetivo en muchos casos. Los planes de desarrollo-corresponden a una política de gobierno que tiene una dimensión en el tiempo, que son de 4 años, por general, mientras los planes territoriales tienen una dimensión en el tiempo más largo y a veces sus objetivos no corresponden, evidentemente hay prioridades para todos en el país que tienen que ver con todo tipo de desarrollo y esto se concreta de diferentes maneras en los planes territoriales, que



Profesora Liliana Giraldo, PhD.

- 1 La profesora es Arquitecta de la Pontificia Universidad Javeriana, Especialista en Hábitat Rural y Urbano de la Université Catholique De Louvain, MSc Architecture in Urban Design (Harvard University) y PhD Urban Planning, Design and Policy del Politecnico di Milano.
- 2 El entrevistador es Docente Tiempo-Completo en la Maestría en Desarrollo Alternativo, Sostenible y Solidario y del programa de Sociología de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Economista de la Universidad de los Llanos (Colombia) y Magíster en Desarrollo Regional de la Universidad Federal de Roraima (Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0674-7159> . Email: luis.reina@unad.edu.co
- 3 Giraldo A., L (2018) *Planning limitations, contradictions and new perspectives for rural and territorial development in Colombia*. Tesis presentada para obtener el título de doctora en Planificación, Diseño y Política Urbana. Milán: Politécnico de Milán. Recuperado de: <https://www.politesi.polimi.it/handle/10589/143462>

corresponden a diferentes temporalidades y muchas veces no están articuladas. Otra cosa importante es que el modelo de desarrollo en Colombia está fundamentado en el desarrollo económico, aunque también están delineados muy claramente los objetivos sociales, la preservación ambiental etc., y no se armonizan porque hay muchos intereses.

Respecto a la preservación de tierras, mis estudios han sido sobre el desarrollo rural y puedo hablar más sobre el manejo de la tierra que es bastante problemático en nuestro país, aunque en el desarrollo urbano hay también muchos intereses sobre la tierra que generan problemáticas. En síntesis, en nuestro país falta mucho para que realmente los planes territoriales y de desarrollo se alineen, [a pesar de las] muy buenas intenciones.

LERB: En 2011 se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, mejor conocida como la LOOT (Ley 1454 de 2011)⁴. Sobre este hecho legislativo ¿piensa que ha sido un progreso? y ¿que ha implicado e implicará para la planificación territorial?

LGA: Pues yo pienso que la LOOT, es un paso adelante en términos de desarrollo regional en este sistema de planificación en el que estamos: descentralizado. Ahora, si bien el sistema se está descentralizando, se percibe una supremacía de las políticas sectoriales, e igualmente hay unas divergencias y conflictos a nivel regional. Yo pienso que la LOOT dio un paso adelante con respecto a la posibilidad de tener una planificación regional que fuera más allá de los bordes administrativos de los municipios, pero desafortunadamente le falta mucho por mejorar, [además] todavía no se ha puesto en marcha verdaderamente. Por otro lado, desde el desarrollo, se percibe una concentración fuerte en los procesos administrativos en general, como los mecanismos de adjudicación de dineros de regalías, muy circunscrito a algo central en los procesos de desarrollo como los recursos, pero

es duro pensar en un modelo espacial regional aún. Puede que no se haya contemplado por todos los conflictos que hacen que esta visión regional pues sea obstaculizada por la productividad, regalías, etc. Entonces creo que en materia de planificación territorial falta mucho por avanzar.

LERB: En referencia a la cuestión legislativa ¿cuál considera que es el nivel de aplicabilidad de las normas vigentes en materia de ordenamiento? y ¿cuáles los principales obstáculos para superar esa brecha entre normativa y evolución territorial en Colombia?

LGA: Me parece conveniente devolverme al tema de la LOOT, pues ella contribuye a contestar esa pregunta sobre el nivel de aplicabilidad de la normativa en materia de ordenamiento territorial. Esta ley permite la cooperación intermunicipal, y llevar a cabo estos proyectos regionales que favorecen la conservación ambiental, o de la cultura, por ejemplo. Y lo más importante es que esa posible cooperación permitirá actuar en ese ámbito territorial que no está definido por unos límites administrativos (actuales) que son virtuales. Entonces ese es uno de los factores, esos límites administrativos que no corresponden realmente a nuestra geografía ni valores ambientales y, al no hacerlo, es un problema en materia de aplicabilidad. Por ejemplo, un proyecto de recuperación de un río no se hace fácilmente, hay que contemplar la cuenca y todos los sistemas a sus alrededores.

Para mi otro obstáculo fundamental es, como mencionaba, la temporalidad de cada uno. Los planes de desarrollo corresponden a un gobierno, y los planes territoriales a algo más amplio, y ese sería un problema: el de la no armonización de los objetivos de los planes de desarrollo que no corresponden definitivamente y en cada gobierno cambian.

Otro problema fundamental es nuestro modelo de desarrollo ya que está basado en lo económico y pienso que no puede prevaler sobre otros objetivos. En ese

⁴ La mencionada ley se divide en cinco capítulos y contiene 14 artículos.

sentido, los planes de desarrollo tienen este enfoque económico, pero evidentemente los objetivos son mucho mayores, y se terminan imponiendo.

Y un último obstáculo es que nuestro país se está rigiendo por los planes culturales, y entran otros instrumentos que se deberían impulsar, relativos a los temas agrícolas y una cantidad de instrumentos que son grandísimos. A nivel central se ha propendido por las políticas sectoriales, y esto impide un desarrollo armónico en la(s) región(es) en donde debería prevalecer el desarrollo local, en mi opinión.

LERB: Estas primeras 3 preguntas tuvieron que ver mucho con su tesis doctoral en planificación diseño y política urbana. Al respecto ¿podría comentar como fue ese proceso de investigación? Y ¿cuáles fueron algunas de las particularidades en cuanto a su metodología?

LGA: Este proceso empezó por una preocupación por el estado de abandono por parte de las políticas públicas del desarrollo rural. La intención fue por lo menos ponerlo en otro plano que no es el más importante (hoy en día) de las comunidades indígenas, de las comunidades locales y sobre todo en las áreas rurales. Yo pude ver esto de primera mano en el departamento de Casanare, que fue el foco de estudio primordial de mi tesis, en donde los recursos económicos no corresponden con lo que se necesita en el departamento, que está en un estado de pobreza y de desarticulación social y ambiental muy grande. Aunque esto no solo lo vi en Casanare por la explotación del petróleo, también lo vi en muchos sitios como el Putumayo. Pero, me centré en el Casanare, la metodología que se definió parte de una pregunta específica que fue: *¿cómo se puede balancear de mejor manera el desarrollo fundamentado en la planificación espacial? Y ¿cómo se balancea ese desarrollo que no solamente es económico sino social y ambiental?* Entonces comencé a estudiar los conceptos y las teorías básicas de desarrollo, encontrando muchos autores de Latinoamérica

y algunos internacionales. También miré los conceptos y las teorías de políticas públicas y esto tiene que ver con las relaciones de poder sobre la naturaleza, como unos se favorecen de la explotación y como otros son marginalizados de sus propios recursos y del desarrollo. Y por último, hice un análisis de las políticas de planificación en Latinoamérica y cómo esas han sido transferidas de Europa a pesar de que las realidades son diferentes y como, sobre todo la descentralización que en especial viene de España, han jugado un papel en nuestros países. Luego estudie algunos ejemplos, como el caso malayo y/o el mexicano, que permiten discernir sobre cómo las relaciones de la comunidad han influido en las políticas públicas de todo lo que ha sido explotado por el petróleo o por la palma africana. Y finalmente, estudie también el caso noruego, porque ellos tienen unos ejemplos exitosos, y por último hice estudios detallados del Casanare, que permitieron acercarse a la definición de unos principios reguladores que puedan ser utilizados para la reforma de las políticas públicas en términos de ordenamiento territorial espacial. Esto básicamente es mi tesis.

LERB: De alguna manera se percibe que si vamos a aprovechar esos recursos para un país en desarrollo como lo es Colombia, hay que considerar muchos otros fenómenos que pueden causar colateralmente la actividad minera o extractiva, conocidos como efectos de enfermedad holandesa, por unos, y por otros incluso como la maldición de (los) recursos naturales.

LGA: Claro, me parece que así es. Esa fue una de las condiciones para la sustentación final.

LERB: ¿cuáles considera que fueron los principales resultados de su investigación y las implicaciones de política pública que considera, deberían tener mayor repercusión?

LGA: Yo hice dos apreciaciones finales en todo el estudio, una tiene que ver con la transformación de los objetivos de desarrollo y de planificación y otra con los principios

específicos de como rediseñar estas políticas. Lo primero sería reenfocar los objetivos del desarrollo a prioridad a las desarrolladas del hombre y su tierra. Con esto, específicamente me refiero al desarrollo rural. El otro tiene que ver con la participación de las comunidades para la definición de las prácticas y los objetivos de desarrollo, entonces esto suena muy elemental y esto está escrito en muchas de las políticas, pero desafortunadamente no aparece, no se concreta.

Esto tendría que ver con un desarrollo y una planificación diferencial, atendiendo a las necesidades y las particularidades de las comunidades y a un desarrollo escalar que, como mencioné hace un momento, está vinculado a unos límites flexibles que conformen territorios específicos de grupos sociales o de valores ambientales importantes. Así, esto tendría que ver específicamente con los objetivos. Ya con respecto a los principios que podrían regular a futuro esta transformación de la definición de las políticas públicas, hay que puntualizar de la siguiente manera:

Primero, buscar redefinir estas relaciones de poder sobre los recursos, intereses del sector privado y de concentración de tierra. Ahí tendría que haber una definición muy consiente de cuáles son esos poderes sobre la tierra y su uso.

Como segundo principio muy importante sería sobre la protección de los recursos naturales en nuestro país, a pesar de que hace poco se han definido muchas reservas naturales igual hay una deficiencia en definir cuál es la preservación, protección y rehabilitación de los recursos naturales. Esto no querría decir que entendamos como no intervención la protección y dejar quietos los recursos como están, sino qué, conscientes de la necesidad de los recursos económicos que vienen de la producción de la explotación de recursos naturales, se definan estos criterios de preservación, protección y rehabilitación de recursos naturales. Igualmente definir donde se puede hacer explotación masiva, definir muchas cosas, como unos corredores

o estructuras naturales que permitan la conectividad natural, tanto de la biodiversidad y de todos estos recursos.

Un tercer componente, del cual hablábamos anteriormente, es de la armonización de las políticas y de la cooperación entre municipios, entre el sector privado y el público, y también la cooperación como una estrategia nacional, con organizaciones internacionales para llevar a cabo esa armonización de políticas y de estrategias. Y por último, algo importante es la construcción de capacidades técnicas y empoderamiento de comunidades, para participar en los procesos de definición de política y transformación política. Y aquí me refiero a la capacidad técnica de los gobiernos, pues claramente hay municipios donde la capacidad es mínima para definición de planes de acción o de proyectos.

Esos tres fueron básicamente los principios reguladores que definí en mi tesis, aunque tienen muchos más detalles que valdría la pena que consultaran.

LERB: Usted hablaba sobre el *desarrollo escalar*, el cual realmente es para mí algo nuevo ¿nos podría ilustrar sobre dicho tipo de desarrollo?

Entrevistada: El desarrollo escalar corresponde a la definición del territorio de acuerdo con las locaciones, con las necesidades de las comunidades, que puede ir de lo local (a muy pequeña escala) a una escala intermedia regional. Dicho desarrollo escalar, propongo que sea flexible, además porque las necesidades pueden ser variantes de acuerdo con los objetivos alcanzados o el cambio de objetivo de acuerdo con las necesidades. Entonces lo escalar es la posibilidad de ir de una escala muy local a una escala intermedia, para luego llegar a la escala nacional.

LERB: Además, me imagino que debe ser flexible por la evolución *científico, técnica informacional* (CTI) que hace que los territorios se vuelvan más o menos competitivos a medida que se vayan adaptando a esa evolución CTI al nivel mundial.

LGA: Sí claro la escala global juega un papel muy importante.

LERB: ¿Cuáles considera que son los principales temas y o proyectos de investigación para el futuro, derivado de la tesis de investigación?

Entrevistada: Digamos que hay tanto que hacer, yo solamente formulé unos principios que enmarquen unas acciones a futuro, pero son principios de aquí al desarrollo, a la puesta en marcha de una transformación de las políticas públicas, hay mucho que hacer. En términos de objetivos y de los decretos y las normativas, y en términos de las acciones que deben poner en practica todos esos objetivos. Entonces es urgente sentarse a mirar cuidadosamente los puntos de conflicto y las limitaciones de toda la normativa colombiana, poder sintetizar, armonizar, llenar esos vacíos para el desarrollo futuro, para todas las escalas. Esto último, porque mayormente esto se hace a escala nacional, pero en los municipios eso no pasa, entonces a los municipios le ponen de un momento a otro una ZIDRE en su territorio, por ejemplo y ¿qué hacen ellos? No tienen una capacidad de acción o tienen necesidad de preservación, entonces las regulaciones de la preservación ambiental están desarticuladas con sus acciones municipales y con muchas cosas. En definitiva, no son solamente las políticas si no los entes de gobierno.

LERB: Además la mayoría de los municipios del país, dado su tamaño (económico), entran en tutela, en materia de elaboraciones de política pública, de las respectivas secretarías departamentales, por no tener ni el personal ni el presupuesto suficientes.

LGA: Exacto, además, en lo relativo a los presupuestos, ellos están alertas a que les

den unas participaciones de las regalías, por ejemplo. Y esto crea unos incentivos adversos, ya que entre más produzcan sus sectores extractivos: más regalías, y es muy complicado para el medio ambiente. Yo pienso que los gobiernos locales están contra la pared por falta de formación técnica o por falta de recursos y, por ende, dependencia del gobierno central.

LERB: Sí, muy cierto profesora. Ya hemos llegado al final. Para finalizar, la invito a agregar algo que de repente se haya escapado en estas preguntas.

LGA: Para finalizar, indicar que aunque toda mi perspectiva pareciera muy negativa y muy pesimista con respecto a nuestras políticas y acciones para el desarrollo, al mismo tiempo tengo una perspectiva muy alentadora y positiva. Si nos acogemos a los puntos del proceso del acuerdo de paz y enfocamos nuestros esfuerzos en transformar la política para el desarrollo rural, como lo dice el primer punto del acuerdo, sería fundamental. Mi perspectiva, aunque se fundamenta en muchas críticas sobre lo que pasa en el país, implica también sentir que tenemos un futuro promisorio si tenemos la voluntad política para lograrlo, y acudimos a los muchos instrumentos, recursos y ojos internacionales para garantizar estos procesos. Yo tengo esperanza, yo no quiero meterme en política, pero la capacidad que tengan los gobiernos de ir hacia allá (objetivos de desarrollo sostenible) y articular las ciudades a ellos, será muy importante, de la mano con la participación de las comunidades en estos procesos.

LERB: Bueno profesora Liliana Giraldo A., muchas gracias.

Desarrollo sostenible en contexto

Sustainable development in context

Federico Restrepo Sierra¹

Maestría en Desarrollo Sostenible, Alternativo y Solidario
Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Resumen

El artículo presenta un recorrido por el concepto de desarrollo y su evolución en el ámbito global a través de la historia y la explicación de diferentes autores; lo que posteriormente repasa con un enfoque cultural la contextualización del desarrollo como término y como estrategia de implementación localizada, dependiendo de las características históricas y valores culturales específicos de las sociedades, para continuar con un enfoque especial con algunos ejemplos generados en el contexto de América Latina; para finalmente, concluir con una crítica al modelo actual de desarrollo impuesto y concebido por los países más desarrollados, haciendo un llamado a actualizar e implementar este modelo en realidades como la de nuestra región.

Palabras clave: desarrollo sostenible, enfoque cultural, implementación localizada, contexto regional.

Abstract

The article presents a journey through the concept of development through history and its evolution in the global context and the views and definitions of different authors; to which later, it reviews through a cultural approach how contextualizing development as a term and as a strategy to generate localized implementation of social programs, taking into account the historical characteristics and specific cultural values of the societies, to later continue with a special focus on some examples generated in the Latin American Region. Finally, it concludes with a critique of the current development model imposed and conceived by the most developed countries and calling for and update and implementation of it in our region.

Key words: sustainable development, cultural approach, localized implementation, regional context.

Introducción

La economía es el estudio de un proceso que encontramos en todas las sociedades: “el problema económico” (Fischer, Dornbusch y Schmalensee, 1990). Este problema es el proceso de proveer bienestar a la sociedad. La historia económica se enfoca en como

la humanidad lo ha ido resolviendo en cada época. Las personas, como parte de la economía, se involucran en diferentes actividades para mejorar su situación económica; y de esta manera, los países han enfrentado el problema de mejorar las realidades económicas en su territorio a través del tiempo. Estos retos, hacen parte de lo que llamamos *desarrollo*.

1 E-mail: frs979@gmail.com

El desarrollo puede ser entendido como el continuo progreso de la humanidad hacia buenos estándares de vida. El concepto actual de desarrollo, tiene sus raíces en la época de la industrialización en Europa Occidental a mediados del siglo XVIII. Para 1945, luego de la 2da guerra mundial, incrementó el interés por este tema (también por el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas) (UN, 1945). Al principio los estudiosos del tema establecieron que el desarrollo económico no es igual en todo el mundo, que algunos países están más desarrollados que otros. Primero se miró en temas macro-económicos para determinar el desarrollo de las sociedades; pero con el transcurso del tiempo, esta mirada se tornó hacia temas micro-económicos para evaluar el nivel de desarrollo, llegando a evaluar entonces la pobreza de los individuos.

El concepto de pobreza ha sido evaluado desde muchos ángulos, y el problema al teorizar alrededor de este, es resolver las preguntas como quién es pobre y a qué nivel se define como pobre y qué se puede utilizar para medir la pobreza. Este tipo de preguntas llevó a la creación del concepto de Índice de Desarrollo Humano, o HDI por sus siglas en inglés.² El HDI mide los niveles de pobreza, y se convirtió en el punto de enfoque para, de esta manera, determinar el nivel de desarrollo de las sociedades en el mundo. A través de esta mirada, se volvió evidente la existencia de dos mundos: el de los ricos y el de los pobres.

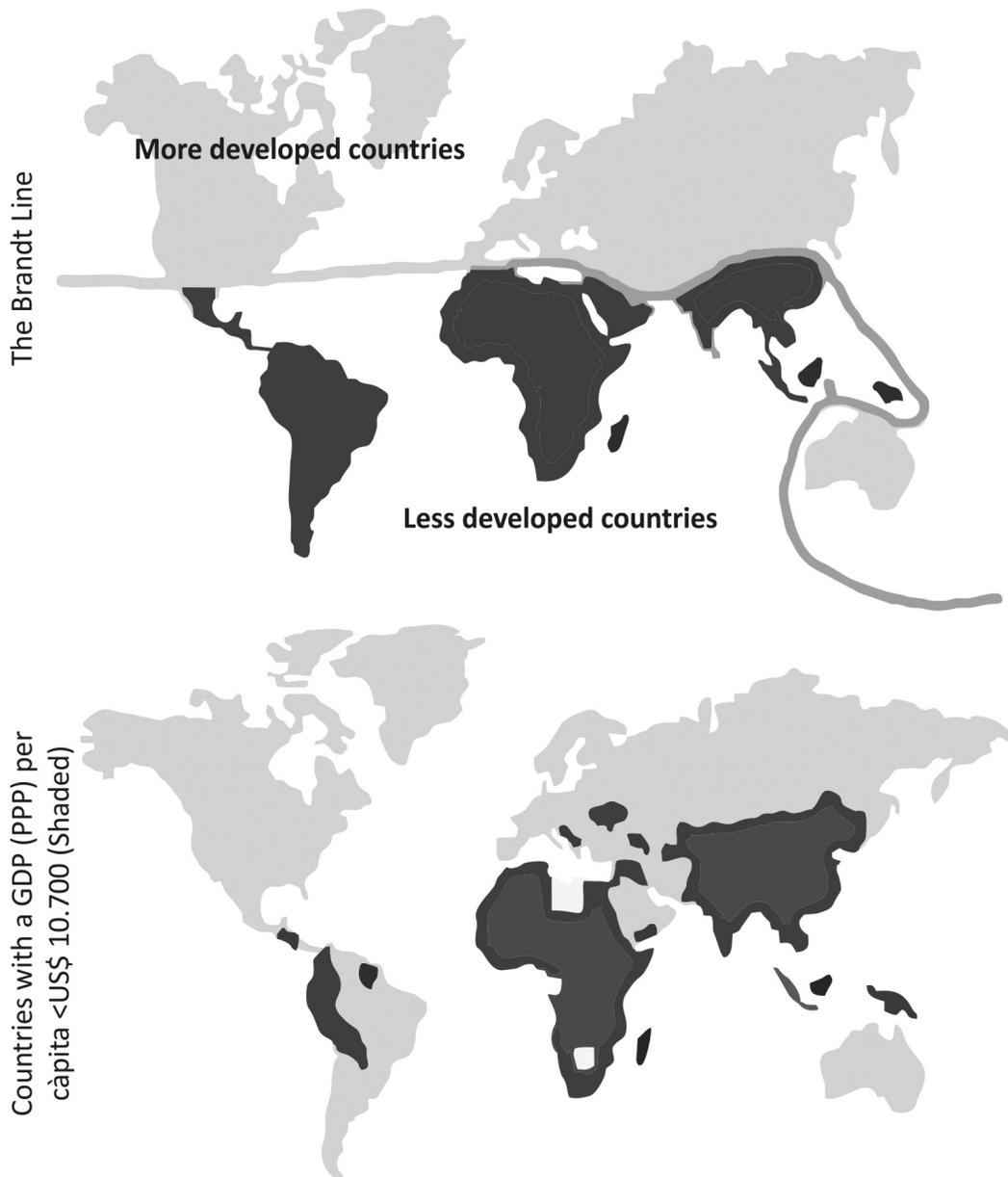
El HDI se mide en el acceso de la población a facilidades y servicios, e incluye: salud, educación, nutrición balanceada, acceso a tecnologías de la información y la comunicación, acceso a la justicia, participación en la toma de decisiones, generación de riqueza, entre otros. El acercamiento más ambicioso para analizar comparativamente el estado de desarrollo socio-económico entre las naciones, de manera sistemática y comprensiva, se ha realizado por el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD o UNDP) en sus reportes anuales '*Human Development Reports*'. El punto central de estos reportes es la construcción y mejoramiento del HDI, el cual busca generar un ranking de todos los países de 0-1 (siendo 0 el menor y 1 el mayor desarrollo humano) basado en 3 objetivos: longevidad, medida como expectativa de vida al momento del nacimiento; conocimiento, medido como promedio ponderado de alfabetización en adultos (dos tercios) y años promedio de escolaridad (un tercio); y el nivel de vida, medido por el ingreso per cápita y reflejado en los costos de vida. (Kegley & Wittkopf, 1999)

De esta manera se hizo posible explorar las condiciones económicas y niveles de desarrollo en las naciones a través del mundo. El desarrollo es multidimensional, por lo tanto tener una definición precisa es complejo. Este ha ido evolucionando y obteniendo nuevas miradas a través de los años. Idey (2005) ve el desarrollo como un tema puramente económico, como un crecimiento progresivo en el Producto Interno Bruto (PIB) o el crecimiento sostenido del ingreso per cápita. Por su parte, Kegley y Wittkopf (1999) ven el desarrollo como el proceso mediante el cual un país incrementa su capacidad de atender las necesidades básicas e incrementar el nivel de vida de sus ciudadanos. En esta visión del desarrollo, podemos ver como se relaciona con pobreza, ya que este apunta a cómo enfrentar la pobreza y erradicarla. Alineado con esta visión, Nnoli (1981) argumenta que desarrollo es el proceso que lleva continuo auto-mejoramiento progresivo y cuantitativo de las personas. Mientras que Irele (1993), estudia desarrollo como la capacidad expansiva y adaptativa de la sociedad de satisfacer las necesidades culturales y materiales de sus miembros.

La esencia de cualquier programa de desarrollo es reducir la pobreza para, de esta manera, mejorar las condiciones de vida de las personas. Desarrollo es la respuesta a la pobreza, por esto las sociedades golpeadas por la pobreza no pueden llamarse desarrolladas.

² <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>



Debido a esto llamamos países desarrollados a aquellos con 'ausencia' de pobreza' y por el contrario, sub-desarrollados a aquellos con problemas notables de pobreza.

Hasta hace poco, nos referíamos a las sociedades subdesarrolladas como 'El tercer mundo'. Aquellos asociados con este término, eran usualmente países en África, Asia y América Latina, teniendo como características: bajo desarrollo político y económico, experiencias como colonias y una creciente población.

Para 1945, con el fin de la guerra y, como se mencionó, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU – UN), el interés por los temas del desarrollo empieza a crecer. Esto debido al colonialismo que dejó sociedades muy ricas, dejando a otras bastante pobres. Como ya evidenciamos, el interés por comparar el desarrollo entre naciones genera la creación y evolución de diferentes términos (el HDI entre ellos) como: 'países desarrollados' y 'países sub-desarrollados', 'metrópolis' y 'satélite', 'centro'

y 'periferia', como un intento a clasificar las sociedades de acuerdo a su nivel de desarrollo económico. Mientras 'países desarrollados', 'metrópolis' y 'centro' connotan economías desarrolladas, 'países sub-desarrollados', 'satélite' y 'periferia', implican economías sub-desarrolladas.

En la década de los 80, se desarrolló la línea Brandt, como una forma de mostrar cómo el mundo estaba dividido geográficamente en países ricos y pobres. De acuerdo a este modelo:

- Los países ricos están en su mayoría ubicados en el hemisferio norte, con excepciones como Australia y Nueva Zelanda.
- Los países pobres están mayormente localizados en regiones tropicales y en el hemisferio sur.

Así, los conceptos de Norte Global y Sur Global fueron introducidos en estudios comparativos sobre el desarrollo entre las naciones.

Cuatro indicadores distinguen las economías del Norte Global a las del Sur Global. Estos incluyen política, tecnología, riqueza y demografía. Mientras que el Norte Global es democrático, innovador tecnológicamente, ricos y en procesos de envejecimiento, ya que sus sociedades tienden hacia cero crecimiento poblacional; el Sur Global tiene lo opuesto (Todaro y Smith, 2006). Mientras que el Norte Global se caracteriza por una riqueza masiva, gobernabilidad democrática, paz y estabilidad y constante progreso humano, el Sur Global se muestra como una zona de confusión, guerra, conflicto, pobreza, anarquía y tiranía.

La brecha entre el Norte y el Sur

Sin importar el significativo desarrollo global traído por los resultados de los Objetivos del Milenio (UN, 2015), los cuales sacaron a millones de personas de la pobreza y la pobreza extrema; también se evidenció que la brecha entre los ricos y pobres sigue aumentando. En 1820, el ingreso per cápita

de Europa Occidental era tres veces mayor que en **África**, pero para el 2000, este era 13 veces mayor. Adicionalmente, Oxfam (2016) reportó que 62 personas tienen lo mismo que la mitad más pobre del mundo.

Hoy el mundo es mucho más complejo que la visión de la línea de Brandt, ya que varios países pobres han experimentado un significativo desarrollo económico y social (Singapur, Malaysia, Corea, Argentina y Botsuana tienen un PIB per cápita superior al promedio global³, y aun así, se encuentran en el 'Sur Global'. De otro lado, países como Ucrania aparecen ahora como parte de los países pobres de acuerdo a esta medida). Sin embargo, la inequidad en los países sigue creciendo y algunos autores hablan de Norte Global y Sur Global refiriéndose a comunidades que se encuentran dentro y entre países. Por ejemplo, India tiene la concentración más grande de personas pobres en un solo país, pero también tienen una gran cantidad de personas en clase media y de la elite económica.⁴

Hay muchas causas para esta inequidad, incluyendo la disponibilidad de los recursos naturales, diferentes niveles de salud y educación, sectores industriales de cada país, políticas de comercio internacional y acceso a nuevos mercados, cómo son gobernados los países y las relaciones internacionales entre estos, conflictos en y entre los países y la vulnerabilidad de los países a desastres naturales y el cambio climático. (Oxfam, 2016)

En los años 80, el Norte Global lidera una estrategia de mercadeo total, la cual es una política de Estado: la *globalización*. Se trata de la globalización del sistema de dominación y de hegemonía, la globalización del poder total que conlleva a amenazas globales contra la sobrevivencia humana; con el agravante de que en esta estrategia contiene una lógica sacrificial. Esto cambia radicalmente el curso de la modernidad: ya no estamos

3 <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators&preview=on>

4 <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators&preview=on>

fundamentalmente frente a una dicotomía entre capitalismo y socialismo, ni entre capital y trabajo asalariado, sino frente a una entre mercado total y sobrevivencia humana. No sólo la amenaza de sobrevivencia de los excluidos, sino la de todos; aunque los excluidos la anuncian y la sufren más dramáticamente. Esto es el sistema de globalización: un sistema de ley absoluta; por consiguiente, amenaza la vida humana. (Hinkelammert y Mora, 2003)

El factor cultural y su relación con el desarrollo

Los conflictos han ido apareciendo a gran velocidad en los últimos tiempos. Los antecedentes culturales y los actores de estos conflictos son, como siempre, un tema central de los mismos. Las culturas están hechas de procesos de comunicación, y todas las formas de comunicación se basan en la producción y consumo de signos, de tal manera que la comunicación es un sistema audiovisual (Castells, 1996). En este sentido, podemos entender la cultura como un proceso de producción y transmisión de sentidos que construyen el mundo simbólico de los individuos y de la sociedad. Estos procesos cuentan con la producción organizada de bienes simbólicos (textos, información, conocimiento, imágenes interpretaciones del mundo, etc.), y el continuo relacionamiento con otros y consigo mismo (Bruner *et al.*, 1989). La cultura, en cuanto portadora de un sistema de valores y visiones del mundo, se encuentra en el fundamento de toda identidad, aunque no constituya en sí misma un fenómeno de identidad. (Vega, 2004)

Cada cultura contiene sus propias reglas que sus miembros dan por ciertas. Es difícil ser conscientes de nuestros propios prejuicios, ya que el 'adoctrinamiento' cultural comienza desde muy temprana edad. Aunque algunos aspectos de la cultura, el conocimiento, las reglas, los valores y demás, son explícitamente promulgados y enseñados, gran parte de ellos se dan de manera subconsciente. Sin importar que somos personas individuales, y

dos sujetos pertenecientes a la misma cultura no necesariamente responderán de la misma forma ante una situación específica, podemos hacer algunas generalizaciones (Hall, 1989), lo que nos permitirá establecer mejores programas de desarrollo social y económico, enfocadas (y no adaptados) a las realidades de las sociedades específicas.

El contexto cultural alto o bajo en la comunicación

Cada aspecto de la comunicación es influenciado por la cultura, hasta los medios utilizados para la misma. Por ejemplo, los países más industrializados, tienden a basar su comunicación en medios tecnológicos, ejemplo de esto son Estados Unidos y Canadá; pero, por otra parte, en Japón la comunicación en persona es más importante. Por lo que el factor determinante en la comunicación no es el grado de industrialización, sino el contexto cultural. Otro ejemplo, son los contratos. En culturas como las de la región latinoamericana, de culturas con alto contexto, dejamos más a la interpretación, pero en culturas de bajo contexto como la americana, el mensaje debe ser explícito y específico. (Lanzer, 2012)

Este tipo de diferencias en la comunicación intercultural, marca entonces un factor clave a la hora de establecer diálogos o entendimiento y nos sirve como ejemplo para entender las diferencias que pueden presentarse por pertenecer a diferentes culturas, aun si nos encontramos en la misma región geográfica.

Percepción del tiempo

Puede ser lineal o un flujo, y la forma en como las culturas lo perciban pondrá en evidencia las formas negociar y tomar decisiones. El concepto lineal del tiempo puede llevar a un pragmatismo y enfoque al futuro cercano, mientras que ver el tiempo como un flujo, lo establece como un ciclo en el que el pasado sienta un contexto para el presente y el futuro. (Lanzer, 2012)

Tener en cuenta esto, y entender esta parte de las culturas, nos ayudará a establecer mejores estrategias y formas de implementación desde el entendimiento de las visiones de progreso y desarrollo de las comunidades en específico.

Emocionalidad

Personas que hacen parte de culturas más emocionales o efusivas, muestran sus sentimientos de manera más directa, puede ser gritando, riendo, llorando o con expresiones corporales o físicas. Por otra parte, las culturas neutrales, no suelen demostrar sus sentimientos, sino que más bien los mantienen controlados. (Lanzer 2012)

Es evidente que en nuestra región tenemos una cultura mucho más emocional o efusiva a la hora de expresar nuestros sentimientos, pero esto no quiere decir que todas las culturas de nuestra región sean de esta manera. Buscar estos matices será de gran valor para saber cómo manejar diferentes situaciones que se puedan presentar.

Más allá de las diferencias que tenemos en Latinoamérica y los avances y cambios que ha sufrido la región en los últimos años, hay problemas, tendencias y un futuro en común que compartimos casi todos los países de la región. Los países de la región son sociedades que concentran excesivamente el poder, pero con instituciones débiles y en algunos casos deslegitimadas. Tenemos problemas de violencia ciudadana, desigualdad, pobreza, exclusión social, limitaciones a la participación ciudadana lo cual debilita la sociedad civil y su identidad cultural. (Rouquie, 2007)

Estos problemas pueden ser agrupados en tres grupos:

- Mejoras en la calidad de vida y el acceso a recursos, lo cual requiere estrategias prácticas en empleabilidad y educación,
- fortalecimiento de las instituciones estatales y de gobierno, a través de acciones anticorrupción y estableciendo

diálogos interactivos con la sociedad civil, y

- conflictos culturales que buscan mejorar los modos de vida, para lo cual necesitamos establecer canales de comunicación y acción ciudadana.

Para la vida en sociedad es imposible separar lo cultural, lo social y lo político, por esto, entender la cultura se vuelve determinante para establecer canales de comunicación que permitan un diálogo constructivo. Es la sociedad civil la que genera cambios y desarrollo cuando esta equipada de información, ya que pueden plantear cambios y entrar en la conversación (o conflicto) política para ingresar a espacios de diálogo abierto. Esto como parte de los derechos civiles y humanos de las personas en comunidad, lo cual posibilita una vida en sociedad, lo que permite a las personas establecer metas comunes, entrando en relaciones de poder y conflictos que serán solucionados a través del diálogo. En este caso entonces, tomamos la política, no como una forma de negociación, sino como el ejercicio de entendimiento de las libertades propias y de los demás. El bien común, en la medida que se construya en espacios públicos de diálogo, llegará a todas las personas. Es por esto que este es un procedimiento que da sentido a la práctica política, porque es legítimo y eficiente para tomar decisiones. (Sen, 1999)

Nos encontramos en un momento especial en cuanto a las formas de articular los elementos culturales con el conflicto en sí. Los movimientos que encarnan las nuevas demandas tienen un potencial significativo en la reconfiguración del espacio público y del sistema político, así como en la definición de los patrones de desarrollo y de nuevos pactos sociales. Ellos tendrían un potencial estructuralmente mayor, dada la repercusión tendencialmente sistémica de sus demandas, de expresar metas de modificación institucional (Calderon y Dos Santos, 1987), sobre todo en comparación con actores orientados a necesidades de modificación

institucional o demandas económicas buscando la ampliación de los derechos particulares. Estas demandas pueden ser realmente perjudiciales, si no se logra canalizarlas y crear canales institucionales que promuevan el pluralismo y la pluriculturalidad de las sociedades en Latinoamérica. (PNUD, 2009)

La región latinoamericana tiene debilidades institucionales que vienen de tiempo atrás, grandes niveles de desigualdad económica y social, lo que genera diferencias culturales y la necesidad de establecer canales de comunicación con la ciudadanía e intercudadana. Aunque estos conflictos ciudadanos generan riesgos, al mismo tiempo son una medida de pluralismo y democracia de la sociedad, y es por esto que debemos evolucionar el concepto de democracia hacia un campo más deliberativo, plural y participativo. La mejor forma de avanzar en la superación de la desigualdad es reconocer la interculturalidad de nuestras sociedades y permitir un dialogo constante, multifacético e interactivo en nuestras sociedades. (Rouquie, 2007)

El no entender y saber responder de manera apropiada a los valores culturales fundamentales de las sociedades, puede traer grandes consecuencias sociales: reducción en la participación ciudadana, retrasos en la implementación de programas, recolección inadecuada de información, utilización de métodos que van en contra de las creencias locales, baja producción de los resultados esperados, entre otras consecuencias. Un reto para trabajar con sociedades de diferentes culturas, es ser capaces de utilizar ciertas generalizaciones culturales de la manera apropiada, entendiendo que las sociedades adoptan ciertas normas culturales de la misma manera como los individuos adoptan costumbres grupales en diferentes niveles de intensidad. Factores como el socio-económico, el educativo, la capacidad comunicativa, entre otros, tendrán un gran impacto en el desarrollo social de las comunidades y la implementación de programas en estas.

El desarrollo sostenible y la necesidad de localizarlo

El desarrollo sostenible es una forma de usar los recursos que tiene como objetivo satisfacer las necesidades humanas a la vez que preservar el medio ambiente para que estas necesidades puedan satisfacerse no solo en el presente, sino también para las generaciones futuras (Bermejo, 2014). Este término fue introducido por la Comisión Brundtland que trajo lo que se ha convertido en la definición más citada de desarrollo sostenible. Los pueblos indígenas han argumentado en varios foros internacionales como el Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que hay cuatro pilares del desarrollo sostenible, social, económico, ambiental y el cuarto es cultural⁵. La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (UNESCO, 2001) ahonda aún más en esta perspectiva al afirmar que "...la diversidad cultural es tan necesaria para la humanidad como la biodiversidad para la naturaleza"; se convierte en "una de las raíces del desarrollo entendido no simplemente en términos del crecimiento económico, pero también como un medio para lograr una existencia intelectual, emocional, moral y espiritual más satisfactoria...". En esta visión, la diversidad cultural es el cuarto pilar del desarrollo sostenible.

La integración y la participación social son componentes fundamentales para apoyar a los países a lograr un desarrollo que alcance y use estos pilares interdependientes. En el desarrollo sostenible, todos somos usuarios y proveedores de información. Así mismo, busca cambiar el enfoque empresarial al desarrollo a nuevas estrategias de coordinación intersectorial e integración ambiental y social para el proceso de desarrollo y finalmente el involucramiento del sector público para asegurar escala y longevidad.

5 <http://sustainableantigonish.ca/4-pillars/>

Por mucho tiempo, el enfoque de desarrollo global ha estado en el Sur Global, pero con la entrada de los ODS⁶, este concepto cambio y ya se mira hacia un desarrollo continuo y progresivo de todas las sociedades (Sachs, 2012). Mientras el Norte Global generó bastante polución durante su proceso de desarrollo, ahora trabajan y piden a los del Sur Global que reduzcan sus emisiones, lo que algunos casos impiden el crecimiento bajo los marcos actuales. Como vemos en este trabajo, la implementación de los ODS y el Desarrollo Sostenible en general, pide que se haga una revisión de su implementación localizada, pero también de los estilos de vida.

Se produjo un movimiento hacia una vida más sostenible, basada en el aumento de la conciencia pública y la adopción del reciclaje y las energías renovables. El desarrollo de fuentes de energía renovables en los años 70 y 80, principalmente en turbinas eólicas y energía fotovoltaica y un mayor uso de la energía hidroeléctrica, presentó alternativas más sostenibles a la generación de energía fósil y nuclear. Este es solo uno de los ejemplos que veremos a manera de implementación de este concepto en la época actual.

El Sur Global y el ejemplo de Asia

Los países localizados en África, América Latina y la mayoría de Asia, son colectivamente conocidos como el Sur Global, enfrentan grandes desafíos y ofrecen oportunidades reales. La poca estabilidad política, social y económica prevalece en muchas de estas naciones; pero la población y los mercados emergentes ofrecen grandes muestras de crecimiento económico, inversión y contribución cultural. (ECLAC, 2017)

El Sur Global está compuesto por más de 150 Estados, de un total de 193 reconocidos en el mundo, y muchos tienen recursos menos desarrollados o severamente limitados. Las

personas de estos países enfrentan grandes retos como la pobreza, cambio climático, violaciones de los derechos humanos y civiles, conflictos étnicos y regionales, desplazamientos masivos de refugiados, hambre y enfermedad. Estos desafíos deben ser confrontados. La implementación de soluciones a estos, requiere de niveles sin precedentes de cooperación, pero también de la adaptación de políticas de desarrollo a las culturas y antecedentes de estas naciones, además de compartir los recursos materiales humanos de todas las naciones, tanto las ricas como las pobres.

Con el paso de los años, la cooperación Sur-Sur (SSC, por sus siglas en inglés, South-South Cooperation) ha retado el orden mundial de dominio político y económico del Norte Global, ya que este ha ganado relevancia política y económica en las estrategias de esos países, además de los recientes cambios geográficos de la producción del Norte al Sur y los avances en poderío global alcanzados por países como China, Brasil, entre otros (PNUD-UNOSSC). Estas tendencias económicas contemporáneas han “mejorado el potencial histórico del crecimiento económico y la industrialización en el Sur Global”. (Gray, 2016)

Países considerados periféricos y como tal del Sur Global del Este asiático, como Taiwán y Corea, han logrado un mejoramiento tal que se consideran por fuera del Sur Global debido a enaltecer su estructura productiva, comenzando a desarrollar y controlar actividades que generan y retienen alto valor agregado dentro de la cadena de mercancías (Amsden, 2001, 2003), y así tomar un rol protagónico como centro de producción mundial.

En un primer momento, estos países se enfocaron en promover bienes de bajo valor agregado, estimulando la infraestructura planetaria que fuese competitiva a nivel global, aprovechando la abundante oferta de mano de obra barata, luego apuntaron a un proceso de aprendizaje e innovación que les permitió sofisticar el nivel de su producción (Amsden,

6 <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

2003; Chibber, 2008; Hikino; Amsden, 1995; Li et al., 2012). Gracias a esta estrategia y desarrollo, luego se enfocaron en la evolución de las cadenas de valor, poniéndose de esta manera por fuera de la periferia global. Es decir, se generaron un quiebre en la dinámica desigual sobre la que se estructura el sistema mundial, que asocia a países centrales con actividades de alto valor agregado y a países periféricos con actividades de escaso valor. Estos países del este asiático, comenzaron a controlar la cadena de valor y realizar actividades de valor agregado, anteriormente dominadas por el Norte Global o países centrales y así dinamizaron el mercado global.

Aunque ahondar en los puntos específicos de la esta estrategia está por fuera del enfoque del presente escrito, si podemos decir que se ve una clara adaptación a las realidades culturales y sociales que no solo mira a un espejo del Norte Global para tratar de emularlo, sino al entendimiento de las realidades locales para de esta manera ejecutar su propio plan de desarrollo, cumpliendo con estándares internacionales de nivel social y ambiental. En ese esquema de desarrollo se tuvieron en cuenta e influyeron factores endógenos y exógenos. Endógenos en cuanto adquieren relevancia central las trayectorias históricas de esos países, así como también las creencias, comportamientos y los valores de sus culturas, generando determinadas estructuras de poder, las cuales podemos ver en el aparato, estrategias a seguir y modelos de implementación (Pempel, 1999; Woo-Cumings, 1999). Y finalmente, factores exógenos, al ver la importancia central del contexto geopolítico particular del orden bipolar en el que tuvo lugar su apertura a las corrientes de flujos internacionales. (Glassman, 2011; Pempel, 1999)

En términos de relaciones comerciales, se puede observar un fuerte incremento de las transacciones entre los países dinámicos asiáticos, África y América Latina, constituyendo actualmente la fuente de crecimiento del comercio mundial. Según estimaciones de la CEPAL (2010), es la primera

vez en la historia del sistema capitalista que las vinculaciones comerciales entre países periféricos denotan tal densidad y dinamismo. Mientras que para mediados de los ochenta el intercambio Sur-Sur era de sólo el 6% del comercio mundial, en 2010 dicha cifra se eleva a 24% y, si se toma en cuenta que la comercialización entre las economías avanzadas decayó del 63% al 38% en el mismo período, no resultaría extraño imaginar que el comercio entre los países periféricos pronto superará al intercambio entre los países centrales. (CEPAL, 2011)

América Latina: problemáticas y soluciones locales

En América Latina, la realidad está resquebrajando el esquema desactualizado de la división internacional del trabajo, que llegó a su plenitud en el siglo XIX y, como concepto teórico, continuó ejerciendo gran influencia hasta hace poco tiempo. Aquí, la tarea específica de América Latina, como parte de la periferia del sistema económico mundial, fue la de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales o el Norte Global.

Como afirma Norbert Lechner (1997), se tuvo una época de Estado desarrollista en los 70. Podemos caracterizar esta forma de Estado por la articulación de tres ejes: i) el Estado como motor del desarrollo económico, fomentando un proceso de industrialización sustitutiva de las importaciones, ii) la afirmación del Estado como representante de la nación, extendiendo la ciudadanía (política y social) a los sectores sociales hasta entonces marginados y iii) la racionalización de la intervención activa del Estado en nombre de un proyecto de modernización. En este marco los países latinoamericanos crearon instrumentos especiales de planificación con el fin de coordinar los distintos aspectos del desarrollo socioeconómico.

Habiendo sido la respuesta adecuada a la realidad (nacional e internacional) posterior a

la segunda guerra mundial, pronto se revelan sus contradicciones internas. No había lugar para la industrialización de los nuevos países. Sin embargo, se está generando por los acontecimientos. Dos guerras mundiales en una sola generación y una gran crisis económica entre ellos han mostrado a los países latinoamericanos las oportunidades, señalando claramente el camino hacia la actividad el desarrollo de la región. (ECLAC, 2017)

Si bien América Latina comparte muchos elementos con el resto del mundo en desarrollo, tres particularidades caracterizan a la mayoría de los países de la región: América Latina es financieramente abierta, es decir, no cuenta con gran cantidad de restricciones al movimiento de capitales, más democrática y la más desigual socialmente que las regiones en desarrollo del mundo.

Estas características se combinan para producir un importante desafío de desarrollo. Si bien las políticas macroeconómicas y financieras generalmente aceptables de América Latina, respaldaron las altas tasas de crecimiento desde mediados de la década de 2000 y una resistencia impresionante a la crisis financiera mundial de 2008, muchas personas no se han beneficiado significativamente de este crecimiento (ECLAC b, 2017). Aunque siguen los servicios sociales inadecuados y, en algunos países, las altas tasas de pobreza siguen siendo un problema, y las deficiencias institucionales, la productividad rezagada y la escalada de la violencia transnacional, a menudo influenciada por las políticas estadounidenses, alimentan el descontento popular que podría amenazar el crecimiento sostenido; hay perspectivas de esperanza y crecimiento, el cual se ha dado por la generación de políticas y estrategias propias de la región. (ECLAC c, 2017)

A continuación se enuncian algunas problemáticas y soluciones localizadas en América Latina:

Desigualdad y empleo informal:

Debido al incremento en la desigualdad, dado que los ricos se hacen cada vez más ricos, se ha contribuido al alza en los índices de homicidios, de acuerdo con Winkler (2014), quien realizó un estudio para el Banco Mundial acerca de la desigualdad y la violencia en ciudades mejicanas.

Teniendo en cuenta que la mitad de los empleos en la región son informales, este reto no es fácil de resolver (IADB, 2002). Esta situación implica, aparte de una menor recaudación de impuestos y un freno para la productividad de los países, que un grueso de estos trabajadores no contribuye a un sistema de pensiones y están desprotegidos, por ejemplo, ante cualquier eventualidad médica que les pueda suceder. La informalidad, según los expertos, supone un freno para las economías latinoamericanas, cuya productividad se ve afectada por el fenómeno.

A modo de comparación, en los países de Europa del Este este grupo representa alrededor del 12% de los trabajadores y en África Subsahariana alrededor del 72%, según la OIT (2013).

La lucha contra la pobreza en la región también ha tenido algunos éxitos, como los programas de transferencias monetarias condicionadas, en los que las familias más pobres reciben efectivo a cambio de enviar a sus hijos a la escuela y llevarlos a chequeos médicos periódicos. Una de las iniciativas más exitosas, el Programa Bolsa Familia en Brasil, logró reducir a la mitad la pobreza extrema. (BID, 2015)

Igualdad de género y derechos de las mujeres:

Los esfuerzos de las mujeres han sido cruciales para reducir la pobreza extrema en la región. De hecho, muchas mujeres latinoamericanas están abandonando roles más tradicionales para participar en lo que antes se consideraba “trabajo de hombres”.

Tal como se refleja en el Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2012), la igualdad de género no es solo imprescindible desde un punto de vista ético, también es económicamente provechosa.

En los últimos 20 años, unas 70 millones de mujeres latinoamericanas, muchas de ellas con pico y pala en mano se unieron al mercado laboral, y por sí solo, su ingreso redujo la pobreza extrema de la región en un 30%. De acuerdo a diversas estimaciones, al mostrarse menos vulnerables respecto a los hombres, durante la crisis financiera de 2008-2009 las mujeres tuvieron un papel crucial en la conformación del desarrollo de la región en la última década. Entre 1990 y 2007 las tasas de participación femenina en el mercado laboral aumentaron más de 15 puntos porcentuales, de acuerdo con la CEPAL. Además, en momentos de caída en los sueldos y falta de estabilidad laboral de los hombres hacen que en muchos hogares la mujer sea la principal proveedora de ingresos.

Varias mujeres han emprendido iniciativas para formar pequeñas empresas para abordar y superar los efectos de la violencia en sus vidas y las de sus familias, como se puede ver en el trabajo de la ONG Centro de Promoción por la Dignidad Humana en Uruguay y su enfoque a las mujeres víctimas de la violencia⁷.

Innovación y educación:

Queda mucho por hacer en el campo de la educación. Aunque existe un amplio acceso a la educación en la mayor parte de América Latina, el principal desafío sigue siendo la calidad de la educación, como lo demuestra el estudio del Banco Mundial, *Great Teachers: ¿cómo aumentar el aprendizaje de los estudiantes en América Latina y el Caribe?*, basado en la observación directa en escuelas, aulas y profesores en diferentes países de la región, el estudio concluyó que los estudiantes

latinoamericanos pierden un promedio de un día de clases semanalmente debido al uso ineficiente del tiempo por parte de los maestros.

Sin embargo, la región ha logrado avances notables en esta área, como en Jamaica, donde la cobertura de educación básica es cercana al 99% y en iniciativas tales como una escuela privada en México, a la que los estudiantes asisten de forma gratuita, así como una escuela con techos de paja en Costa Rica que ha superado todos los registros de asistencia⁸.

En términos de innovación y nuevas tecnologías, algunos países de la región están explotando sus ventajas comparativas. Por ejemplo, varias naciones del Caribe⁹ han aprovechado las habilidades en inglés de sus poblaciones junto con la proximidad a los Estados Unidos para posicionarse como aliados en industrias como la animación y el desarrollo de software o videojuegos¹⁰.

Conclusiones

Podemos ver que a lo largo de la historia, se ha puesto como prioridad el capital y la prosperidad. Pero con la finalización de los MDGs y la introducción de los ODS, entendemos que la capacidad productiva del planeta no es infinita y ahora estamos teniendo un enfoque más hacia la sostenibilidad en todas sus dimensiones.

La sostenibilidad enfatiza los límites de crecimiento en el contexto global. En este contexto, el desarrollo sostenible significa

8 Una escuela privada donde los estudiantes no pagan: https://elpais.com/internacional/2014/10/05/actualidad/1412473651_142336.html

9 El nacimiento de una industria en América Latina: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/06/26/animation-in-jamaica>

10 Digital Jam 2.0: Offering real hope for jobs in virtual spaces. <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/06/27/digital-jam-20-offering-real-hope-in-virtual-spaces>

7 <http://ceprodih.org/programas/club-de-emprendedoras/>

aprender a vivir de los recursos de la tierra sin sobre pasarlos para que así, el planeta pueda continuar proporcionando los medios para la vida prospera que hacen que la búsqueda de otros valores como la libertad política y los derechos humanos puedan ser alcanzados, no solo en el Norte Global, sino también en el Sur Global.

Factores como las políticas gubernamentales, el sistema legal, el acceso al capital y la tecnología, la eficiencia industrial, la inequidad en la distribución de la tierra, mano de obra y recursos son algunas de las características del Sur Global frente al patrón de consumo masivo del Norte Global.

Los esfuerzos en el Sur Global deberán ser más pragmáticos y optimistas en enfoque y concepto, además de enfocados a las realidades propias de nuestras culturas y sociedades y no solo adaptaciones de programas del Norte Global. Los esfuerzos deben ser genuinos con un compromiso total y convicción de propósito e intención mientras reconocemos que existe una gran brecha en el desarrollo entre las economías del Norte Global y del Sur Global, mientras que las economías del Norte Global son sostenidas; las economías del Sur Global aún deben encontrar sus pies.

Hay millones de personas que necesitan más alimentos, más y mejor salud, más escuelas, más carreteras y acceso a internet. Privar a las personas del desarrollo, que ha sido la base para mejorar las vidas de las personas en el Norte Global, es inaceptable. Asia, América Latina, y en particular África, necesitarán varias décadas de crecimiento sostenido para alimentar a su creciente población y proporcionarles todos los bienes y servicios necesarios para llevar vidas decentes. Sin embargo, hay muchas formas diferentes de promover el desarrollo, por ejemplo: ¿invierten los países en un suministro centralizado de energía a gran escala basado en carbón, gas y petróleo? o ¿se centran en el suministro descentralizado a pequeña escala basado en la energía solar y eólica y otros

recursos sostenibles? ¿Se enfocan los países en aumentar su PIB o el bienestar de su gente? ¿Se valoran y conservan los bosques, ríos y lagos, la biodiversidad, depósitos minerales y otros recursos naturales o se agotan para obtener ganancias a corto plazo? Las decisiones que tomen las grandes economías emergentes definirán en gran medida cuán lejos sobrepasaremos los límites planetarios y cuán calamitosas serán las consecuencias.

Estas decisiones deberán entonces ser guiadas por las características específicas de nuestras sociedades y no solo por seguir los modelos de desarrollo y crecimiento de décadas anteriores. Nuestro planeta simplemente no proporciona suficientes recursos para permitir que el Sur Global siga el camino de desarrollo fallido del Norte. Tanto el Norte como el Sur necesitan redefinir completamente sus estrategias de desarrollo: los enfoques tradicionales nos están llevando a un desastre de dimensiones globales. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas establecido en el curso de las negociaciones sobre el clima (COP21), reconoce la responsabilidad especial del Norte Global, la parte del mundo que hasta la fecha ha contribuido la mayor parte al cambio climático y se ha beneficiado más de la sobreexplotación de nuestro planeta.

Necesitamos un paradigma de desarrollo completamente nuevo basado en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. El anterior, que mira exclusivamente al “subdesarrollo” en el Sur Global y deja fuera el “desarrollo excesivo” del Norte Global, debe desaparecer. Este nuevo paradigma debe comenzar por identificar los cambios que el Norte debe emprender. Un nuevo paradigma de desarrollo creíble y legítimo demandará mucho más del Norte que la transferencia de algunos fondos al Sur por el bien de no ser criticado por su propio derroche e insostenible desarrollo y generará más autodeterminación y autonomía en regiones como América Latina, al proporcionar el espacio necesario para los países de crear políticas propias y estrategias sociales basadas en sus características sociales especiales.

Referencias

- Amsden, A. *The rise of the rest: challenges of the West from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2001.
- Amsden, A. Goodbye dependency theory, hello dependency theory. *Studies in Comparative International Development*, v. 38, n. 1, p. 32-38, 2003.
- Banco Mundial (2012). Informe sobre el desarrollo mundial 2012. Panorama General: Igualdad de Género y Desarrollo. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf>
- Beebe, S. A., Beebe, S. J., Redmond, M. V. (2005). *Interpersonal communication: Relating to others* (4th ed.). Boston, MA: Pearson.
- Bermejo, Roberto (2014). Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis. Bilbao, España. Recuperado de: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0686956.pdf>
- BID (2015). ¿Cómo funciona Bolsa Familia? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. Washington, United States of America. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7210/como_funciona_bolsa_familia.pdf
- Cateora, P, & Hess, J. (1979). *International marketing*. Homewood, IL: Irwin.
- CEPAL. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2010.
- CEPAL. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. Santiago de Chile, 2011
- Chibber, B. ¿Revivir el Estado Desarrollista? El mito de la burguesía nacional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, n. 11, p. 7-34, 2008.
- ECLAC (2017). Monitoring the evolution of Latin American economies using a flow-of-funds framework. Santiago, Chile. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42362/1/S1700827_en.pdf
- ECLAC b (2017). ECLAC keynotes for development No 1. Santiago, Chile. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42294/1/ECLACkeynotesfordevelopmentN1.pdf>
- ECLAC c (2017). *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean: Recovery in an uncertain context*. Briefing paper. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.cepal.org/en/publications/42316-international-trade-outlook-latin-america-and-caribbean-recovery-uncertain>
- Fischer, S.; Dornbusch, R. y Schmalensee, R. (1990). *Economía*. 2ª Edición. México, Mc Graw Hill.
- Glassman, J. The geo-political economy of global production networks. *Geography Compass*, v. 5, n. 4, p. 154-164, 2011.
- Gray, Kevin; Gills, Barry K. (2016). "South-South cooperation and the rise of the Global South". *Third World Quarterly*. Recuperado de: <https://www.worldcat.org/issn/0143-6597>
- Hikino, T.; AMSDEN, A. La industrialización tardía en perspectiva histórica. *Desarrollo Económico*, v. 35, n. 137, p. 3-34, 1995.
- Hinkelammert, Franz J. y Mora Jiménez, Henry (2003): An economy orientated towards the reproduction of life. *Economy and Society* No. 22-23. San José de Costa Rica
- Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences: International differences in work-related values*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Hofstede, G. (1984). Cultural dimensions in management and planning. *Asia Pacific Journal of Management*, 1(2), 81-98.
- IADB (2002). *Informal Employment in Latin America and the Caribbean: Causes, Consequences and Policy Recommendations*. Washington, United States of America. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/1385#sthash.tZyGGnjX.dpuf>
- Ideyi, N. (2005). Philosophy and the quest for national development, the Nigeria perspective. *The Benue Valley Journal of Interdisciplinary Studies*, 4(1), 27.
- Irele, D. (1993). In the tracks of African development. *Philosophy and contemporary socio-economic and political problems of Africa*, option books and services, Ibadan, 15.
- Kegley, C.W. Jr. & Wittkopf, E.R. (1999). *World Politics: Trend and Transformation*. World Publishers: New York, 107.
- Lechner, Norbert (1997): Tres formas de coordinación social. Un esquema. *Revista de la Cepal* No. 61. Santiago de Chile.
- Nnoli, Okwudiba (1981). *Path to Nigerian Development*. United Kingdom.

- OIT (2013). *Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2013*. Washington, United States of America. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_232760.pdf
- OXFAM (2016). *An economy for the 1%*. United Kingdom. Recuperado de: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf
- Pempel, T. J. The developmental regime in a changing world economy. In: *WOOCUMMINGS, M.* (Ed.). *The developmental state*. New York: Cornell University Press, 1999.
- Sachs, J. D. (2012). *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*. *The Lancet*, 379(9832), 2206-2211. doi:10.1016/s0140-6736(12)60685-0
- Samovar, L. A., & Porter, R. E. (2001). *Communication between cultures*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Smith, G. (1966). *Communication and culture* (Ed.). New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Todaro, M.P. & Smith, S.C. (2006). *Economic Development*. Pearson Education Limited: England,
- UNESCO (2001). *The Universal Declaration on Cultural Diversity*. New York. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162e.pdf>
- United Nations (1945). *Charter of the United Nations*. San Francisco, United States of America. Recuperado de: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>
- United Nations (2015). *The millennium development goals report 2015*. New York, United States of America. Recuperado de: http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20%28July%201%29.pdf
- United Nations Office for South-South Cooperation. Recuperado de: <http://ssc.undp.org/content/ssc.html>
- Winkler, Hernan. (2014). *Does Lower Inequality Lead to Less Crime?* Recuperado de: <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/does-lower-inequality-lead-less-crime>
- United Nations Development Programme. *Special issue: "Forging a Global South."* United Nations Day for South-South Cooperation, 19 December 2004.

Prolegómenos al sub-desarrollo sostenible desde una perspectiva sociológica

Prolegomena to sustainable underdevelopment from a sociological perspective

José Norbey Gualteros Neiza¹

Sociólogo, Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia

Resumen

Hablar del sub-desarrollo sostenible no es otra cosa que aterrizar la paradoja de afrontar los problemas ambientales en tiempos de crisis económica, es decir cuando el desarrollo económico es la prioridad y no el problema de la escasez de los recursos naturales con todo y los problemas ambientales que conlleva. La producción sostenible con el medio ambiente no se puede desligar de la rentabilidad del negocio. Cuando los precios locales son bajos las opciones para mantener el sistema de producción sostenible con el medio ambiente son: transformar la materia prima o exportar. Los ecologistas anhelan una sociedad parecida a la idealización que tienen de la naturaleza. En este sentido, la naturaleza se convierte en una lucha política por definir a la naturaleza bien sea como un estado virginal o como algo que debe ser embellecido. Sin embargo, los problemas ambientales no se reducen a esto.

El debate principal se centra en la escasez de recursos naturales y cómo los cambios de clima y el deterioro del medio ambiente contribuyen a profundizar ese problema. Luego, en segundo plano, pero no menos importante, los efectos que tienen las cuestiones sociales relacionadas con la desigualdad económica, las asimetrías de poder entre clases sociales, los conflictos por los recursos naturales y la falta de libertades sobre el medio ambiente y así mismo este sobre la sociedad en su conjunto.

Palabras clave: medio ambiente, crecimiento económico, sub-desarrollo, sostenibilidad.

Abstract

Speaking of sustainable underdevelopment is nothing other than landing the paradox of facing environmental problems in times of economic crisis, that is, when economic development is the priority and not the problem of the scarcity of natural resources with all the environmental problems that entails. Sustainable production with the environment cannot be separated from the profitability of the business. When local prices are low, the options to maintain the sustainable production system with the environment are: transform the raw material or export. The ecologists long for a society similar to the idealization they have of nature. In this sense, nature becomes a political struggle to define nature either as a virginal state or as something that must be embellished. However, environmental problems do not come down to this. The main debate focuses on the

1 E-mail: jngualterosn@unal.edu.co

scarcity of natural resources and how climate change and the deterioration of the environment contribute to deepening this problem. Then, in the background, but no less important, the effects of social issues related to economic inequality, the asymmetries of power between social classes, conflicts over natural resources and the lack of freedoms over the environment and likewise this about society as a whole.

Keywords: environment, economic growth, sub-development, sustainability.

Introducción

Una de las primeras aproximaciones a los límites físicos de la producción agrícola en relación con el crecimiento poblacional, la tuvo Malthus. Este tomo en cuenta la variable demográfica y la producción agrícola. Su tesis principal es bien conocida: si la población crece geométricamente y la producción de alimentos lo hace aritméticamente, los recursos disponibles se erigen en un límite natural absoluto a la actividad humana y a la reproducción social.

La escasez de alimentos fue uno de los problemas después de haber culminado la segunda guerra mundial, no sólo para economistas, sino también para los Estados involucrados, en especial en Europa. La revolución verde fue todo un hito en cuanto a la solución al problema de la escasez de alimentos. El argumento del debate fue el mismo que ya había planteado Malthus, la sobrepoblación de seres humanos sobre la biosfera. A raíz de esto, surgió otro debate y fue el siguiente: “[...] la capacidad de carga de la tierra para producir alimentos no era suficiente, por lo que habría que intensificar la producción mediante mejoras genéticas a las semillas y abonos no orgánicos.” (Willis, 2011). Como consecuencia se produciría un alto riesgo de desertificación de los suelos y reduciría, y redujo, la variedad genética que es fundamental para momentos de cambios de clima prolongados en el tiempo (Ibíd).

El enfoque de la economía ambiental aborda el problema de la sostenibilidad considerando a la biosfera como un sistema cerrado, pero con subsistemas abiertos. Estos subsistemas tienen un entorno (la biosfera), la cual permite una interacción entre entradas y salidas de

insumos igualando el funcionamiento del subsistema económico y los ecosistemas. Las funciones del modelo de economía ambiental miden las consecuencias y los impactos al medio ambiente con el fin de mitigar y reducir los riesgos de afectación de los ecosistemas, no busca evitarlos. En este modelo, la parte social se orienta fuertemente hacia la cuestión tecnológica, la cual se convierte en un medio y fin para solucionar los problemas ambientales. (Kolstad, C., 2001 & Willis, 2011)

El Club de Roma, por su parte, planteo el problema de la sostenibilidad ambiental tomando como referencia el crecimiento económico ilimitado y la presión sobre los recursos naturales (crecimiento poblacional) criticando sobre todo los métodos de las formas de desarrollo. Planteaba que, si la población seguía creciendo a ritmos exponenciales, esto ocasionaría la declinación de la población mundial por hambruna y así mismo el decrecimiento en la tasa de crecimiento industrial (Rodríguez, I., 2011). A raíz de los debates sobre la sostenibilidad del modelo económico hacia el futuro, la ONU creó una comisión para realizar un diagnóstico global de la situación ambiental y de desarrollo en cada uno de los cinco continentes. (Brundtland, G. H., 1988)

El resultado fue el informe Brundtland el cual evalúa la forma en que la destrucción del medio ambiente, la pobreza y las desigualdades sociales podría limitar las formas del crecimiento económico. Si bien en el informe quedó definido el concepto de desarrollo sostenible, en términos económicos, la comunidad académica critica el concepto y lo define como un concepto abierto a interpretaciones e intereses de todo tipo.

Problemas del sub-desarrollo sostenible

Hablar del sub-desarrollo sostenible no es otra cosa que aterrizar la paradoja de afrontar los problemas ambientales en tiempos de crisis económica, es decir cuando el desarrollo económico es la prioridad y no el problema de la escasez de los recursos naturales con todo y los problemas ambientales que conlleva. Para entrar a analizar los debates en torno al subdesarrollo sostenible es necesario tener muy claro las ideas principales de la economía convencional. También vale aclarar que el debate central, en términos económicos, es la preocupación constante por la escasez de las materias primas y el crecimiento económico, entre conservar para el futuro y crecer económicamente en el corto plazo. (Brundtland, G. H., 1988; Sachs, I., 1974; Rodríguez, I., 2011; Redclift, M., 1995)

Según Naredo (1996), la idea de sistema económico que permitió la consolidación de la economía como disciplina tomo cuerpo en el siglo XVIII. Fueron los fisiócratas franceses quienes instalaron el carrusel de la producción, del consumo, del crecimiento y demás piezas constitutivas de la idea de sistema económico. Esta idea surgió en un momento en que seguía vigente la creencia alquímica de que también los minerales crecían en el seno de la tierra y, por lo tanto, que la tierra misma se dilataba ilimitadamente y los continentes crecían. Pero a finales del siglo XVIII esto se desmorona, porque surge la química moderna, el nada se crea, nada se destruye de Lavoisier (segunda ley de la termodinámica).

Acrecentar las riquezas renacientes sin deterioro de los bienes fondo (hoy lo llamaríamos el *Stock*) era la idea de los fisiócratas. La producción no era simplemente revender con beneficio (cadenas de valor), sino contribuir al aumento de esas riquezas renacientes (o renovables diríamos hoy día) mediante la expansión de la agricultura (expresable en términos físicos, pero

también en términos monetarios). La idea de crecimiento, entonces, resultaba coherente con la creencia en la expansión del mundo físico.

Con la ruptura de las antiguas ideas alquímicas, resulta que la producción se separa, por primera vez en la historia de la humanidad, de la fotosíntesis y de todas las producciones renovables asociadas (Naredo, 1996). Las cadenas tróficas de los ecosistemas difieren de las cadenas de valor del sistema económico. Esto significa que se presenta una ruptura epistemológica entre los ciclos de la biosfera y los ciclos del sistema económico.

Lo que se hace es extraer de la tierra y no producir², se produce cuando el hombre introduce una cadena de valor. Si bien antes se extraían recursos naturales, no existía fuerza de trabajo libre que generara un valor agregado sobre el producto. Como consecuencia la naturaleza comenzó a concebirse como un producto modificado por el trabajo humano y tecnológico, y así mismo, toda modificación en la tierra adquiriría un valor monetario. (Schneider, E., 1964)

Las consecuencias en este cambio de pensamiento sobre la forma de producir es que se interrumpen los ciclos de la materia y de energía, provocando que ya no cierren como naturalmente se supone. ¿Cómo es esto? Pues bien, resulta que la biosfera cierra estos ciclos y lo hace de forma circular por medio de las cadenas tróficas. Lo que ocurre en la biosfera es que los desechos de los procesos biológicos se convierten en recursos. En el sistema económico lo que ocurre es que los desechos se convierten en basura y así se quedan. Esto genera la desestabilización de los ciclos de la biosfera (ciclo del carbón, ciclo del agua, ciclo solar) ocasionando problemas como la contaminación de los ríos, escasez de recursos hídricos, deslizamientos y erosión de suelos. Consecuencias que afectan de forma negativa la producción de bienes. (Willis, 2011)

2 En este caso la producción, por decirlo así, la hace la tierra.

Según Naredo (1996), las consecuencias sociales de este cambio fueron, por un lado eludir los conflictos sociales y ambientales inherentes al proceso económico y, por otro, desterrar del campo económico las preocupaciones morales a las que antes estaban estrechamente vinculadas las reflexiones sobre el medio ambiente. Durante el siglo XVIII aparecieron varios personajes que señalaron el cambio en la noción de trabajo. William Petty, por ejemplo, formuló su ecuación natural, la cual decía que la Tierra era la madre y el Trabajo el padre de la riqueza. Para Quesnay, producir era acrecentar físicamente las riquezas renacientes (recursos naturales) sin pérdida de los bienes fondo (el *stock*).

Con Smith, Ricardo y Marx, el padre-trabajo pasó de colaborar en las actividades de la madre-tierra a erigirse como el principal factor de riqueza e incluso el único (Naredo, 2010). Se supuso que la Tierra misma era sustituible por el trabajo y este era expresable en unidades homogéneas de tiempo. Esto sirvió de base para la elaboración de las teorías del valor-trabajo, que ayudaron a consolidar, junto con esta categoría, aquellas otras de producción y riqueza. (Rosdolsky, 2004)

Los neoclásicos de finales del siglo XIX apuntan un nuevo desplazamiento del concepto de trabajo. El desplazamiento vino dado por la hegemonía de un nuevo factor de producción, el capital. Tierra y trabajo eran sustituibles por capital, que aparecía como factor limitativo último del proceso de producción de riqueza expresable en unidades monetarias. Esto ocasionó que el razonamiento económico se cerrara al mero campo del valor monetario. ¿Cuáles fueron las consecuencias? En primer lugar:

[...] el cierre conceptual permitió fortalecer la noción de sistema económico en el universo de los valores monetarios, haciéndolo ganar en simplicidad y en coherencia lógica, [en segundo lugar] lo aisló de los aspectos físicos, sociales e institucionales en los que se enmarcaba obligatoriamente su funcionamiento. (Naredo, 2006, p. 180)

En este sentido, este cambio de tendencias produce un desplazamiento de la idea de los fisiócratas hacia el mero campo de los valores monetarios, cortando el cordón umbilical que originalmente lo unía al mundo físico. Así, el trabajo productivo y las cadenas de valor agregado fueron más importantes para el crecimiento económico que la propia tierra. Esto generaría el germen de la desatención total de los efectos de la industrialización sobre la biosfera. (Kolstad, 2001 & Naredo, 2006)

Ahora bien, ¿cómo se mide el crecimiento económico? Resulta que las nociones de crecimiento (y de desarrollo) económico encuentran su definición en los agregados monetarios de “producción” a nivel nacional y sus derivados (patrimonio, bienes, servicios, etc.) que segrega la idea usual de sistema económico, esto quiere decir que se convierten en variables macroeconómicas (PIB). Pero la preocupación por la sostenibilidad no se encontraba (por lo menos en la década de los 80's) incorporada al PIB. Esto así debido a que la preocupación por la sostenibilidad recae sobre procesos físicos singulares y heterogéneos y no sobre el valor monetario que al ecosistema se le pueda asignar. Un ecosistema puede tener un valor monetario elevado, pero lo que hace sostenible la producción de materias primas no es el valor monetario del ecosistema, sino los procesos físicos de renovación.

Después de la terminación de la segunda guerra mundial el desarrollo industrial fue la base para incentivar el crecimiento económico de los países capitalistas quebrados por la guerra. Sin embargo, en 1972 se presenta el reporte “Los límites del crecimiento” bajo pedido de los empresarios del Club de Roma al Massachusetts Institute of Technology (MIT). (Rodríguez, I., 2011)

El informe cuestionó la idea central del desarrollo como crecimiento perpetuo, debido a que señaló los límites físicos del crecimiento. En los años setenta, la preocupación del Club de Roma y los economistas heterodoxos no era propiamente por la crisis ambiental,

que ya era visible en la sociedad civil de la época, sino una preocupación por la escasez de recursos naturales a consecuencia del modelo económico de crecimiento ilimitado y su modo de producción propuesto después de la segunda guerra mundial. Este anclaba el bienestar social y el desarrollo económico con base en el crecimiento ilimitado. En palabras de Gudynas: “No era una evaluación del estado del ambiente, sino que su objetivo era analizar las tendencias globales de crecimiento (población mundial, industrialización, producción de alimentos y explotación de recursos naturales).” (Gudynas, 2011, p. 25)

En el informe aparece una categoría de análisis inusitada, *los problemas globales*. “Dentro de esta perspectiva, el mundo es concebido como un sistema global cuyas partes están interrelacionadas [un sistema], requiriendo por tanto formas de gestión igualmente globalizadas y globalizantes.” (Escobar, 1995, p. 8). También se evidencia, según Gudynas: “[...] que las tendencias de aumento de la población, el incremento de la industrialización y la contaminación, y el consumo de recursos, chocarían contra límites planetarios.” Cabe aclarar que el informe Meadows no intentaba realizar una predicción del futuro, sino una proyección sobre el crecimiento de acuerdo a cinco variables fundamentales, a saber: población, nivel de contaminación, recursos naturales, inversión de capital total y alimentos.

Ahora bien, ¿qué tipo de análisis se llevó a cabo para llegar a la conclusión, de nuevo, sobre los límites del crecimiento económico? Tomando como referencia la teoría de la dinámica de sistemas, el estudio no se reducía a analizar los efectos que las pautas de producción y consumo del momento tenían en las variables de manera independiente, sino que también consideraba las interrelaciones entre esas cinco variables (población, contaminación, cantidad de recursos naturales, inversión de capital y consumo) y los efectos de refuerzo que se producían en ellas como resultado de esa interacción (autopoiesis). (Rodríguez, I., 2011)

Por ejemplo, la industrialización genera contaminación que afecta a la producción de alimentos, que a su vez, afecta al número de personas que pueden vivir con esos medios de subsistencia y que, en definitiva, ejerce presión sobre los recursos naturales. Cada variable afecta a todas las otras, pero así mismo todas las otras variables afectan a cada variable, formando así un sistema operativamente cerrado, pero abierto a las necesidades de la sociedad. Luego, cada variable refuerza a la otra. La proyección de diferentes hipótesis mostraba que siempre terminaban escaseando los recursos naturales, ya sea en 50, 100 ó 150 años.

Este informe fue atacado tanto por posturas de derecha como de izquierda. Por el lado de los tomadores de decisiones se decía que el modelo era muy general y no tomaba las particularidades de cada país y región. Por ejemplo, el crecimiento cero (estabilidad global) no era una opción para los países en vía de desarrollo, porque para los países que no habían alcanzado un nivel de capacidad productiva y consumo material capaz de satisfacer unos mínimos de bienestar material para su población su objetivo prioritario era y es superar la pobreza mediante políticas estatales. (Rodríguez, I., 2011 & Wionczek, M., 1981)

Una observación a modo de crítica que se le hace desde la postura liberal es que el estudio carecía de tomar en cuenta mecanismos del mercado para regular los problemas de escasez. En segundo lugar, se criticó el menosprecio en el estudio a la capacidad de la tecnología y su progreso para sustituir unos materiales por otros.

Un conjunto de intelectuales de la izquierda latinoamericana organizó una respuesta que se presentó en 1975 bajo el modelo alternativo ¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano, coordinado desde la Fundación Bariloche y liderado por Amílcar O. Herrera. Básicamente planteaba que: “[...] los problemas no son físicos sino sociopolíticos, y están basados en la desigual distribución del

poder tanto internacional como dentro de los países.” (Gudynas, 2011, p. 26). Seguidamente el texto menciona que: “El deterioro del medio físico no es una consecuencia inevitable del progreso humano, sino el resultado de una organización social cimentada en valores en gran parte destructivos.” (Herrera, 2004, p. 46)

De todas maneras, el estudio Meadows no asegura que los recursos naturales permanezcan siempre a la mano, una vez se tomen las medidas recomendadas. De hecho, lo que se intenta hacer es alargar la vida útil de los recursos mediante la organización eficiente (gestión) de su extracción y transformación, con el fin de asegurar la producción y, por tanto, el crecimiento económico a largo plazo.

Paralelamente a los debates sobre los límites ecológicos del crecimiento económico, se sumaron otros cuestionamientos que intentaban reformular los aspectos económicos y sociales del desarrollo. Por ejemplo, la “Declaración de Cocoyoc” (1974), donde su propósito era: “[...] mejorar la distribución de la riqueza y la satisfacción de las necesidades básicas.” (Ibíd, p. 27). La Fundación Dag Hammarskjöld de Suecia (1975), propuso “otro desarrollo (endógeno)”, el cual consistía en: “[...] separar el desarrollo del crecimiento, apuntando a la satisfacción de las necesidades y la erradicación de la pobreza, sumándole atributos a este de endogeneidad (definida al interior de cada sociedad) y autonomía.” (Ibíd.). Otros analistas optaron por repensar el desarrollo desde la autosuficiencia: “[...] con las capacidades y recursos propios [...] se debían aprovechar localmente los efectos positivos, y no se permitía transferir las externalidades negativas.” (Ibíd, p. 28)

En los países del sur, tanto los de izquierda como los de derecha, la prioridad se encontraba en mejorar la calidad de vida de las personas bajo la idea del crecimiento económico. Estos gobiernos, en los años setentas, no tomaron en cuenta las variables ambientales como política de desarrollo y, pese a que algunos gobiernos eran de “izquierda”, las dimensiones sociales presentaban una visión

economicista (Gudynas, 2011). Lo que hace el informe Brundtland es, desde una perspectiva económica, tratar de equilibrar lo económico, lo ecológico y lo social. Sin embargo, las posturas de los estudios poscoloniales sugieren que lo esencial es encontrar alternativas al desarrollo y no alternativas de desarrollo sostenible.

En la década de los ochenta surge un debate entre los economistas que interpretan a la economía, en su dimensión física, por un lado, como un sub-sistema abierto dentro de otro sistema total (ecosistema Tierra), y por otro, como un sistema total, aislado y circular. El primer enfoque concibe el sistema total (ecosistema Tierra) como finito, no creciente y materialmente cerrado. Esto significa que para el problema de la escasez es necesario que la producción de bienes no supere la producción de la naturaleza de materias primas. (Kolstad, 2001 & Willis, K., 2011)

Para mantener ese equilibrio es necesario gestionar la conservación de los ecosistemas que permitan la producción de materias primas y por tanto la reproducción de la vida. El segundo enfoque perteneciente a la economía convencional, concibe el ecosistema natural como un sector extractivo del sistema económico, considerando irrelevante la capacidad de asimilación del medio ambiente de los residuos del proceso económico. (Urquidi, V., 2001)

Las limitaciones tan sólo se referirán al sector extractivo, las cuales se solventarían, gracias a la tecnología, con la sustitución del sector o recurso escaso por otros renovables. Estas dos posturas que parecen irreconciliables, en el informe Brundtland aparecen como complementarias, es decir que para que existan crecimiento económico es necesario la conservación. Robert M. Solow nos aclara el por qué conservación y desarrollo no son dos cosas opuestas, sino complementarias. Para él, en primer lugar, se debe identificar cuál es la interpretación del objetivo de la sostenibilidad que se puede hacer desde la noción actual de sistema económico. (Gudynas, 2011)

Una vez definido el objetivo viene luego las recomendaciones para atenderlo, recomendaciones que se extraen del sistema de razonamiento económico. Por último, se deben señalar las limitaciones de ese planteamiento. Entonces, de acuerdo a la lógica del crecimiento económico la pregunta que define la sostenibilidad es qué se quiere conservar, esto así si no se quiere que la sostenibilidad, según Solow, sea sólo un deseo emocional. (Ibíd)

Para Solow, según Gudynas (2011), lo que debe ser conservado es el valor del *stock* de capital (incluyendo el capital natural) con el que cuenta la sociedad, que es lo que, según este autor, otorgaría a las generaciones futuras la posibilidad de seguir produciendo bienestar económico en igual situación que la actual. Pero para conservar el *stock* de capital natural, es necesario invertir en potencializar los servicios ecosistémicos y los procesos de conservación y autoconservación de los mismos. Ahora bien, ¿de dónde sale el dinero? El dinero sale de los Estados y de las organizaciones internacionales, pero es financiado por estas instituciones bajo la lógica del crecimiento económico.

El tratamiento del tema de la sostenibilidad en términos monetarios, explica que se haya extendido entre los economistas la idea de que el problema ambiental encontrará solución más fácil cuando la producción y la renta se sitúen por encima de ciertos niveles que permitan aumentar sensiblemente las inversiones en mejoras ambientales (Naredo, 2006). Esto significa que entre mayor crecimiento económico, mayor inversión para la sostenibilidad ambiental. Desde luego que esto no se cumple al pie de la letra, pero es la idea que relaciona el desarrollo económico y la conservación como complementos y no como opuestos. A partir de esta postura se propone vincular de nuevo lo físico con lo monetario y la economía con las ciencias de la naturaleza.

Esta postura tiene varias limitantes. En primer lugar, los límites físicos que impone la biosfera.

Esto significa que el crecimiento económico ilimitado, tomando como referencia la extracción y transformación de materias primas, no es viable. En segundo lugar, la imposibilidad física de un sistema que arregle internamente el deterioro ocasionado por su propio funcionamiento, invalida también la posibilidad de extender a escala planetaria la idea de que la calidad del medio ambiente esté llamada a mejorar a partir de ciertos niveles de producción y de renta que permitan invertir más en mejoras ambientales. (Ibíd)

En tercer lugar, el deterioro ambiental o huella ecológica, que hasta el momento, no puede ser subsanado por inversiones monetarias. Esto debido a que las bacterias y los nutrientes no elevan la producción de materias primas aumentándoles el salario. Por último, está el cambio climático y los procesos globales y locales de los flujos de mercancías. Lo que se debe tomar en consideración, muy claramente, es la huella de deterioro ecológico provocado no solo a nivel local sino a gran escala (Naredo, 1996). Vale señalar que el cálculo económico ordinario valora los bienes que nos ofrece la naturaleza por su coste de extracción y no por el de reposición.

Aproximaciones a la problemática ambiental

Una de las primeras aproximaciones a los límites físicos de la producción agrícola en relación con el crecimiento poblacional, la tuvo Malthus. Este tomó en cuenta la variable demográfica y la producción agrícola. Su tesis principal es bien conocida: si la población crece geométricamente y la producción de alimentos lo hace aritméticamente, los recursos disponibles se erigen en un límite natural absoluto a la actividad humana y a la reproducción social. La crítica que más sobresale es la de Marx, este dice que Malthus no toma en cuenta la técnica y la tecnología como medios capaces de incrementar y mejorar la producción con el fin de satisfacer la demanda.

Otra aproximación es la idea de considerar a la biosfera como un sistema cerrado, pero con subsistemas abiertos. Esto significa que el planeta tierra no tiene interacción con otros planetas que signifiquen entradas o salidas de materias primas o energía, sólo tiene interacción con los ecosistemas que se encuentran en el planeta. Estos subsistemas tienen como entorno otros ecosistemas que permiten que haya una interacción *input/output* entre los mismos.

Pero su importancia no radica en la interacción de las entradas y salidas por sí mismas, radica en la posición que tienen frente a los principales ciclos biogeoquímicos del planeta, a saber: oxígeno, nitrógeno y carbono, catalogados como los principales elementos para la generación y conservación de la vida en el planeta. Esto es importante saberlo, porque no todos los ecosistemas tienen el mismo grado de importancia, por lo que las políticas se enfocan en la posición que tienen con estos tres ciclos, es decir los servicios que prestan tanto a los ciclos como a la producción económica. (Kolstad, C., 2001; Willis, K., 2011; Urquidi, V., 2001; Rodríguez, I., 2011)

Ahora bien, las funciones de este modelo (*input/output*) tal como se concibió desde el principio no toman en cuenta en sus cálculos lo que significa el deterioro de estos ecosistemas como consecuencia de las condiciones históricas de la vida urbana. La revolución verde es un ejemplo claro de las condiciones históricas que conllevan la alteración de los ciclos ecosistémicos. Sí, es cierto que fue todo un hito en cuanto a la solución del problema de la escasez de alimentos, pero no se pensó en las consecuencias. Este problema fue pensado principalmente como un problema de producción y sobrepoblación y no como un problema de distribución de la riqueza. Redujo también la variedad genética, que es fundamental para momentos de cambios de clima prolongados en el tiempo y, como había que invertir en las nuevas prácticas de producción, los más afectados fueron los campesinos de pequeños ingresos, que no

podieron seguir el ritmo de esa nueva forma de producción. (Willis, 2011)

Para muchos economistas el problema ambiental es de planificación, pero habría que preguntarse hacia donde se orienta la planificación, porque las multinacionales planifican y también lo hacen las industrias nacionales y lo hicieron los soviéticos. El modelo socialista que se implantó en Rusia, por ejemplo, pese a ser una alternativa al modelo capitalista, siguió pensando que el crecimiento económico era la salida del atraso hacia el progreso (Willis, 2011). La planificación centralizada con el fin de crecer económicamente creó grandes problemas.

El caso más representativo es el del Mar de Aral (endorreico o mar interior). En los años 60's el Mar de Aral pertenecía al bloque soviético (Asia Central) y era el cuarto cuerpo de agua más grande del mundo, con una superficie de 67.000 Km², pero en 2006 su superficie se redujo a 17.382 Km². La reducción fue producto de un proyecto de irrigación para cultivos de algodón en Uzbekistán. Esto significó la desviación del agua de los ríos que alimentaban el Mar de Aral hacia la producción de cultivos de algodón. El nivel del mar fue disminuyendo lentamente.

La producción de algodón se incrementó de 1.3 millones a 2.1 millones de hectáreas durante el periodo de 1960-1980. Así mismo se incrementó la capacidad de irrigación de los cultivos que pasó de 2.2 millones de toneladas en 1940 a 9.1 millones de toneladas en 1980 (Willis, 2011). Esto ocasionó un desabastecimiento de agua potable en las regiones que bordeaban el Mar de Aral. Esta disminución del mar, generó también la quiebra de la actividad pesquera, de la cual dependían muchas familias.

Pero hay casos en los que la planificación se orienta a la sostenibilidad, siempre y cuando esté vinculada a ciertos estándares de calidad exigidos por el aliado comercial, como se verá más adelante en el acápite de la perspectiva sociológica de la sostenibilidad ambiental.

Ahora, pese a que hay patrones que indican el deterioro del medio ambiente por medio de la industrialización, tanto en el campo como en las ciudades del norte, en el sur se incentivó la industrialización a favor de las metas del crecimiento económico y el desarrollo (megaproyectos como la construcción de diques, minería, tecnificación de la agricultura o mecanización). La cuestión es que sabiendo que las mismas prácticas para generar desarrollo en los países industrializados tienen los mismos efectos desastrosos en diferentes lugares geográficos, se siguen implementando las mismas medidas. No hay un cambio en las prácticas convencionales por otras alternativas que al mismo tiempo promuevan el desarrollo y disminuyan, o anulen, los efectos desastrosos sobre el medio ambiente.

El Club de Roma, por su parte, planteó el problema del medio ambiente tomando como referencia el crecimiento económico ilimitado y la presión sobre los recursos naturales (crecimiento poblacional), criticando sobre todo los métodos de las formas de desarrollo. Planteaba que si la población seguía creciendo a ritmos exponenciales, esto ocasionaría la declinación de la población mundial por hambruna y así mismo el decrecimiento en la tasa de crecimiento industrial. Estos nuevos estudios sobre los límites del crecimiento son denominados neo-malthusianos. Las políticas para detener la degradación ambiental propenden por el equilibrio global. Esto tiene como fin no alcanzar los límites del crecimiento, es decir no sobrepasar la capacidad de carga.

El informe Brundtland examina cómo la destrucción del medio ambiente, la pobreza y las desigualdades sociales podrían limitar las formas del crecimiento económico. Si bien se define el desarrollo sostenible en términos económicos, el concepto es interpretado por la academia como abierto a interpretaciones e intereses de todo tipo. Los enfoques tecnocráticos no suponen cambios radicales en el sistema económico y tampoco en el sistema político. Las medidas

técnicas son aprovechadas más bien para el mejoramiento de la industria o los sistemas de energía renovable, fundamentales para la mitigación del cambio climático, pero dejan a un lado la otra cara de la moneda, aunque no es su objetivo, la de la escasez de los recursos naturales consecuencia del deterioro ambiental.

En contraste, el enfoque ecocéntrico plantea que es más importante la biosfera que las ideas del progreso humano y el rápido crecimiento económico. Es un llamado radical para cambiar las estructuras económicas y políticas, particularmente las formas pequeñas de organización, las formas locales (pequeña escala). Para los grupos y países ricos este enfoque supone una gran disminución en el consumo de bienes por parte de la población, cosa que no conviene porque eso sería como parar el crecimiento, crecimiento que no es una opción, sino un imperativo.

Ahora, el cambio climático es la otra cara del debate, pero no la única como algunos pretenden imponer. Si nos centráramos únicamente en la cuestión de la contaminación y sus efectos sobre el medio ambiente y la calidad de vida de las personas, estaríamos obviando los conflictos por los recursos naturales y el debate económico por la escasez de los mismos. Ahora bien, algo es cierto y es que desde que el desarrollo sostenible se volvió central en las políticas ambientales, la agenda se ha ido modificando de acuerdo al impacto que el cambio climático propone al desarrollo. Porque es un hecho que afecta a la producción agrícola enormemente.

El desarrollo sostenible es un concepto amplio que abarca el debate y consenso entre conservacionistas y desarrollistas. Esto hay que tenerlo en cuenta porque se suele confundir con el concepto de sustentabilidad, que en América Latina adquiere otro matiz e incluso en los mismos debates sobre medio ambiente. Por ejemplo, para Kolstad (2001) lo primordial del enfoque de sustentabilidad es la salud de los ecosistemas, mientras que para la postura de la izquierda latinoamericana vendría siendo

una alternativa al desarrollo sostenible. Hablar de sustentabilidad, según Kolstad (2001), es hablar de lo importante que es la integridad del ecosistema. Para la izquierda latinoamericana es hablar de relaciones de poder geopolíticas (Norte-Sur). (Herrera, A. e., 2004)

Esta postura difiere del enfoque biocéntrico en la medida en que para este, el valor intrínseco se encuentra en los componentes individuales del ecosistema (animales, serpientes, árboles etc.), mientras que para la sustentabilidad el valor intrínseco se encuentra en la totalidad del ecosistema (cadenas tróficas). Esto significa que para los que apoyan la sustentabilidad (no latinoamericanista) la cacería sería perfectamente aceptable e incluso hasta deseable para reducir la sobrepoblación de algunas especies.

Su filosofía es perfectamente consistente con el uso de los recursos naturales, siempre y cuando ese uso no degrade al ecosistema o supere la capacidad de carga. Así, la pesca es aceptable, pero abusar de ella no lo es. La silvicultura es aceptable, siempre y cuando en el largo plazo no se ponga en peligro la salud del ecosistema forestal. Aboga también por reemplazar el capital natural por el capital humano (innovación en productos no materiales, como software). (Kolstad, C., 2001)

Entonces, lo sostenible y lo sustentable al parecer son sinónimos en su traducción, pero si las situamos en el contexto latinoamericano adquieren un matiz político y si se quiere económico. Lo sustentable en esta región significa resistencia frente a un estilo de vida y económico occidental o mejor aún una resistencia anticolonial. (Daly, H., & Gayo, D., 1995)

Naturaleza y cultura la otra cara del debate

Hasta el momento hemos visto los enfoques, debates y modelos desde una perspectiva económica. En lo que sigue del texto voy

hacer referencia a los enfoques culturalistas. Los replanteamientos que se hicieron al desarrollo convencional se articularon con las demandas de los movimientos ambientalistas desde la década de 1970, como lo menciona Astrid Ulloa:

[...] alimentaron las discusiones de las ciencias sociales y naturales, ayudando a la consolidación de nuevas perspectivas teóricas cuestionando las concepciones y relaciones con la naturaleza y presentando un modelo político que critica la estrategia global del crecimiento ilimitado y la racionalidad moderna en su faceta de subordinar, conquistar y dominar la naturaleza. (Ulloa, 2011, p. 10)

El problema para el enfoque ambientalista ya no es simplemente una cuestión de escases, es también una lucha por definir la realidad tal como lo menciona Escobar: “Estos discursos [de desarrollo] no son necesariamente descripciones objetivas de la realidad, como en general se pretende, sino reflejo de la lucha por definir la realidad en cierta forma y no en otras.” (Escobar, 1995, p. 8). Estas luchas siempre están ligadas al poder, así sea solo por el hecho de que de unas percepciones y definiciones dadas conlleven a políticas e intervenciones que no son neutras en relación a sus efectos sobre lo social. En términos antropológicos:

[...] las discusiones actuales en torno a la naturaleza se centran en nuevos tipos de análisis, en los cuales la naturaleza es un ente con capacidad de acción y con un dinamismo propio que replantea la visión de una naturaleza pasiva o prístina. (Ulloa, 2011, p. 11)

Las transformaciones que se han dado en la antropología ecológica, ambiental o de la naturaleza pueden sintetizarse en:

a) Cambios en la concepción dual de naturaleza/cultura; b) Introducción de análisis que articulan lo local, regional y global; c) Nuevas concepciones de la historia; d) Replanteamientos sobre la espacialidad (territorio, lugar y paisaje). (Ulloa, 2011, p. 10)

Ahora bien, la tesis sobre la cual versa la antropología contemporánea es que diferentes significados sobre naturaleza implican procesos de negociación y conflictos, lo cual tiene un contenido político. Dado que se requiere repensar el naturalismo y sus relaciones de depredación con la naturaleza, los enfoques antropológicos sobre el medio ambiente adquieren una gran importancia, porque permiten pensar procesos contemporáneos, como por ejemplo, la biodiversidad y el cambio climático, a partir de procesos locales de gestión y conservación ecosistémica. El paradigma comunitario sobre la naturaleza, por ejemplo, plantea: “[...] la no separación entre naturaleza y sociedad y las nociones monológicas y de certeza (cultura), enfatizando – en cambio – en la contingencia y el diálogo” (1996:72). (Ulloa, 2011, p. 14)

Esta perspectiva implica ir más allá del individuo para centrarse en la totalidad del contexto a nivel local. La persona actúa dentro de contextos siguiendo su actividad cotidiana. En este sentido, los humanos y el medio ambiente son vistos como un proceso de interrelación y reciprocidad. Además, esta perspectiva implica que a partir del conocimiento local se analicen las relaciones entre humanos y medio ambiente.

El perspectivismo multinatural –otro enfoque sobre la interpretación de lo natural– plantea que se deben analizar las relaciones entre los humanos y los no humanos, no desde la dualidad (naturaleza/cultura), sino desde una multiplicidad donde prima lo social. Esto significa que se debe replantear la dimensión de lo animal (no humano), donde éste se estudie en su capacidad de acción, intencionalidad y sentimiento, lo que permite reconsiderar los límites entre lo animal y lo humano. De esta manera, se deben tener en cuenta no sólo las actitudes y relaciones de los humanos hacia las especies, sino las de estas hacia los humanos, junto con la manera en que establecen una relación mutua.

Otro enfoque sobre la concepción de la naturaleza es la etnoecología que surge

como posible solución a la problemática del cambio climático uniendo dos disciplinas, la antropología y la biología. Desde la etnoecología, los replanteamientos sobre las concepciones naturaleza/cultura a la luz de las lógicas locales, buscan el entendimiento de conocimientos específicos de acuerdo a las situaciones particulares, con el fin de articular los conocimientos locales con problemas más amplios como la diversidad biológica y el cambio climático. En este sentido, la etnoecología significa:

“[...] el análisis de las perspectivas sobre la naturaleza de acuerdo con los conocimientos y las situaciones particulares (posición e intereses de género, edad, especialización, etc.) de los individuos y la manera en que éstas se articulan para la toma de decisiones, acceso y control del entorno.” (Ulloa, 2011, p. 15)

La etnoecología y sus variantes (etnoclimatología, etnobotánica, entre otras) parten de los conocimientos locales y plantean estrategias frente a las transformaciones ambientales.

Otro enfoque que, aunque no es propio de la antropología, es adoptado para realizar análisis de relaciones de poder que hay en torno a la explotación de los recursos naturales, es la ecología política. Esta se encarga de analizar las relaciones de poder que se entretienen entre los mundos de la vida cotidiana y el mundo globalizado y los conflictos de distribución ecológica (Ulloa, 2011). De esta manera, los actuales análisis de la ecología política trascienden el marco de lo institucional para acceder a las prácticas diarias y a las esferas de lo privado.

La antropología contribuye a esta perspectiva al situar las concepciones, percepciones, representaciones, significados y prácticas de los indígenas, campesinos y diversas culturas de una manera compleja, dentro de las políticas ambientales locales, regionales, nacionales y globales. (Ulloa, 2011, p. 24)

Arturo Escobar desde una perspectiva de la ecología política hace una crítica al discurso del desarrollo (la modernidad), pero en términos foucaultianos. Esto quiere decir que identifica las prácticas que se originan en el discurso del desarrollo, para luego mirar las consecuencias negativas y plantear una propuesta desde lo subalterno como solución a las contradicciones de la modernidad. Esto lo hace con el fin de demostrar que:

[...] en los lenguajes de la diferencia subalterna, utopismo crítico y una modernidad reinterpretada hay posibilidades de hallar un nuevo marco teórico para imaginar un más allá del Tercer Mundo en formas que, al menos, reelaboren algunas de las trampas modernistas del pasado. (Escobar, 2010, p. 61)

Los argumentos que plantea para defender y demostrar la postura anterior son los siguientes: al combatir los síntomas más no la causa de las crisis sociales, políticas y ecológicas, la habilidad de la modernidad para proveer soluciones a los problemas modernos (desigualdad, equidad, justicia, pobreza, medio ambiente) entra en crisis. La modernidad es un fenómeno intra-europeo. Esta reinterpretación visibiliza el lado oculto de la modernidad, esto es, aquellos conocimientos subalternos y prácticas culturales en el mundo que la modernidad misma ha suprimido, eliminado, invisibilizado y descalificado (el mundo colonial).

Los movimientos sociales contemporáneos, vistos desde la diferencia colonial sugieren la necesidad de desplazarse de la sociología de las ausencias de los conocimientos subalternos a la política de la emergencia de los movimientos sociales.

Enrique Leff introduce las nociones de productividad eco-tecnológica y de racionalidad ambiental, donde el proceso productivo está conformado por tres niveles de productividad: ecológica, tecnológica y cultural. “En el nivel cultural, se deben traducir los valores y organizaciones culturales en un principio de productividad para el

uso sustentable de los recursos naturales (1993: 50).” (Escobar, 1995, p. 17). El éxito de esta propuesta, según Leff, dependerá de la posibilidad de articulación entre las economías autogestionarias locales que se embarquen en la construcción de esquemas alternativos, y las economías nacionales y mundiales, pero con la ayuda de la tecnología.

La antropología del ambientalismo se centra en análisis etnográficos para estudiar el ambientalismo como un tipo de acción humana. La ecología histórica redimensiona sus potencialidades para poder restaurar ecosistemas y paisajes (estudios de reforestación). La ecología humana adopta una perspectiva política y centrada en análisis ecosistémicos. Desde la perspectiva ecosocialista, para resumir, el discurso liberal del desarrollo sostenible no pretende la sustentabilidad de la naturaleza sino la del capital; desde la culturalista, lo que está en juego es la sustentabilidad de la cultura occidental.

Análisis sociológico del sub-desarrollo sostenible³

Hasta el momento se han expuesto diferentes enfoques y posturas que abordan el problema de la sostenibilidad ambiental. En lo que sigue se realizará un análisis sociológico de acuerdo con tres casos en donde se evidencia el equilibrio entre producción y sostenibilidad ambiental. Lo primero que hay que decir es que a excepción de muy pocas comunidades, actualmente es muy raro encontrar comunidades totalmente aisladas de los valores y principios de la economía de mercado. En las zonas más aisladas de Colombia se pueden encontrar comunidades

3 Este acápite contiene una síntesis de la sistematización de experiencias realizadas en investigación y trabajo de campo en los Municipios de Muzo, Boyacá, y Bahía solano, Chocó. En el caso de Muzo, se realizó una investigación para hallar el grado de resiliencia alimentaria desde una perspectiva ambiental en sistemas agroforestales (10 fincas) en el año 2017. En Bahía solano, se realizó una investigación sobre pesca artesanal sostenible en el año 2015.

permeadas de las ideas de ganancia, dinero y negocios, tal como se las concibe en una sociedad moderna e incluso se pueden observar comunidades indígenas en donde el dinero es una necesidad.

En Bahía Solano, Chocó, se encuentra la Asociación de Segundo Nivel FEDEPESCA⁴, la cual asocia a 28 organizaciones de pescadores artesanales. FEDEPESCA no sólo promueve la pesca sostenible, sino que representa y defiende los intereses comunes de los trabajadores asociados de la pesca artesanal y las labores que contribuyan al desarrollo del sector pesquero de la costa Pacífica chocoana. Hacia el año 2007, motivados por el modelo de pesca artesanal sostenible, un grupo de pescadores con el apoyo del Parque Nacional Natural Ensenada de Utría, impulsaron una iniciativa en relación con la declaratoria de una Zona Exclusiva de Pesca Artesanal (ZEPA), que se formalizó en el año 2008 y que se ha mantenido hasta la fecha a través de declaratorias posteriores, proceso que contó con el respaldo del Grupo Interinstitucional y Comunitario de Pesca Artesanal (GIC-PA) y de otro tipo de actores interesados en la preservación de las artes tradicionales amigables con el medio ambiente.

En 2011 un diagnóstico de las principales pesquerías del Pacífico mostró que los volúmenes de pesca desembarcados por la flota industrial en puertos colombianos superaban las cuotas establecidas, es decir, su extracción no era sostenible. La Fiscalía ordenó una inspección judicial en la subgerencia de pesca y acuicultura del extinto INCODER, debido a denuncias de la comunidad, entre las que aparecen, precisamente, la violación de las cuotas de captura. Para contrarrestar estas problemáticas y con el fin de poder implementar medidas de ordenamiento sobre recursos compartidos, la Fundación Marviva en conjunto con el extinto INCODER diseñaron un plan de acción que tenía como meta para el año 2012 contar con suficiente información relacionada con tallas medias

de captura y madurez, la ubicación de los caladeros, las épocas de reproducción, así como la identificación de conflictos entre pescadores industriales y artesanales.

A nivel local se encontraron varias asociaciones de pescadores artesanales, pero ninguna de ellas cooperaba entre sí para hacer cumplir las cuotas de pesca establecidas. Entre las mismas organizaciones existían conflictos por cuestiones de intereses económicos y políticos. Era necesario crear una sola asociación para poder gozar de unos beneficios que les permitiera a los pescadores artesanales mejorar sus ingresos sin necesidad de sobreexplotar los recursos pesqueros, pero también para poder ejercer control sobre las cuotas. A raíz de los conflictos entre las diferentes asociaciones no se podía construir un proyecto colectivo que pudiera ser eficaz en torno a la conservación del medio y la sostenibilidad de la pesca. La asociación MANA, en cabeza de Robinson Olaya, comenzó a trabajar de forma organizada y con mucha disciplina para superar esos problemas.

El resultado del trabajo de la asociación MANA fue la creación de FEDEPESCA (asociación de segundo nivel), quien comenzó a trabajar en conjunto con la Fundación Marviva y el liquidado INCODER, realizando inicialmente la identificación de las especies de peces que tuvieran mayor demanda en el mercado y que pudieran conseguirse en la zona, lo cual permitió identificar potenciales alianzas comerciales. Posteriormente se realizó la medición del volumen y tamaño en su etapa de madurez, luego se identificaron las zonas de caladero y las épocas de reproducción y tasas de crecimiento. Esto con el fin de poder monitorear constantemente las zonas en donde se podía pescar sin arriesgar la disminución de la población o una extinción local de la o las especies identificadas. Luego, se realizó un análisis de las cadenas tróficas de las especies identificadas. Esto con el fin de identificar los ecosistemas a los cuales estaban asociadas dichas especies en sus ciclos de vida y así poder crear un plan de acción para conservarlos.

4 Creada en el año 2010.

También se realizó una investigación sobre las prácticas de captura de los pescadores artesanales y sus conflictos con los pescadores industriales. Esto con el fin de evitar que la pesca industrial dejara sin sustento a los pescadores artesanales, y así mismo que los pescadores artesanales no alteraran los ecosistemas y las especies a las que tienen continuo acceso.

¿Cuáles fueron los resultados de estos procesos de investigación? En primer lugar, la principal alianza comercial que se identificó fue la establecida con los restaurantes *Wok* quienes a su vez exigían unos estándares de calidad en cuanto a volumen, tamaño y refrigeración que, si las asociaciones cumplían, *Wok* pagaba el kilo a buen precio. Al no haber intermediarios, los pescadores artesanales tuvieron acceso a un mayor ingreso y el aliado comercial se benefició con la disminución del precio de intermediación del producto y al mismo tiempo ofrece a sus clientes un producto de buena calidad. Al exigir estándares de calidad y al ser restaurantes *Wok* una empresa legalmente constituida, obliga a los pescadores artesanales, primero, a que se encuentren al día en cuestiones legales para poder hacer el intercambio y, segundo, a que respeten los estándares de calidad por medio de un contrato.

Básicamente lo que exige *Wok* es que el tamaño y volumen del producto no sea inferior a su etapa de madurez. Para hacer cumplir esta norma, ellos ejercen control sobre el producto midiendo y pesando cada pescado. También revisan que se encuentre bien refrigerado. Con estos estándares de calidad se evita que se pesque a los alevinos y así mismo se protegen las tasas poblacionales de los recursos para asegurar su disponibilidad en el futuro. Pero realmente lo que obliga a los pescadores artesanales a cumplir con estas normas, es el buen precio que les pagan por este tipo de producto. ¿Y cómo influye esto en la conservación o sostenibilidad de la pesca?

Es así como los pescadores artesanales en lo primero que piensan es en asegurar los peces

con las características que pide el cliente y para hacerlo replantean sus prácticas tradicionales de pesca, aumentan el conocimiento sobre el producto y realizan monitoreo participativo a los ecosistemas marinos. Para que el pez llegue a su etapa de madurez, ellos tienen que investigar los parámetros que afectan las tasas de crecimiento. Analizando sus propias prácticas encontraron que las redes con las que pescaban eran de un ojo de malla de una pulgada (1'); esto significa que la red atrapa tanto peces en etapa de madurez como alevinos, ocasionando la disminución drástica de las tasas de crecimiento y alteración de la dinámica poblacional.

Paulatinamente los pescadores fueron cambiando las prácticas de pesca empleadas tradicionalmente, por unas más sostenibles como aumentar el ojo de malla de una pulgada (1') a 3 ó 4 pulgadas, con el fin de atrapar solo peces en edad adulta y dejar los alevinos y juveniles para recuperar la tasa poblacional. Luego encontraron que la pesca con línea de mano utilizando anzuelo punta de aguja también afectaba la calidad y la tasa poblacional, porque el anzuelo punta de aguja destruye las vísceras del pez impidiendo que individuos juveniles completen su ciclo de vida.

La solución para evitar esto fue cambiar el tipo de anzuelo por uno de punta redonda. Luego de implementar esta técnica, se mide cada pez y los que cumplen con los estándares del aliado comercial se mantienen vivos hasta llegar a tierra firme, en donde se almacenan en cadenas de frío a una temperatura específica. Los que no cumplen con los parámetros de calidad son devueltos al mar vivos para no alterar la recuperación de la tasa poblacional.

Por último, se investigó la dieta de los peces. El contenido estomacal de una pequeña muestra de pescados capturados demostró que el principal alimento de los peces era el camarón. De ahí que se creara una estrategia para evitar la sobrepesca de camarón la cual fue exitosa. Al brindar estabilidad poblacional al camarón, se evidenció que

las tasas de crecimiento poblacional de los peces aumentaron considerablemente. Después de identificar las zonas de caladeros, estas fueron divididas en subzonas con el fin de hacer más eficiente la pesca y la sostenibilidad en la recuperación de las tasas de crecimiento poblacional. De esta forma se mantiene el equilibrio entre la producción y la sostenibilidad de los recursos naturales.

El caso de Muzo en el Departamento de Boyacá, difiere sustancialmente del de Bahía Solano, debido a que el sistema agroforestal implementado para cultivo de cacao fue un proyecto institucional, el cual organizó a los productores a través de la asociación MUZCACAO para que sembraran 2 ha de cacao implementando sistema agroforestal. En el caso de Bahía Solano, las iniciativas de realizar una producción sostenible fueron por parte de los mismos productores, en el caso de Muzo fueron las instituciones oficiales quienes comenzaron el proceso de producción sostenible con el medio ambiente. La idea era eliminar los intermediarios, producir orgánicamente y fortalecer los canales de comercialización con las industrias demandantes del producto mejorando los ingresos por productor en 2 SMMLV⁵.

Las características del producto, el qué sembrar y cómo hacerlo, en parte, fueron decididas por el aliado comercial (Casa Luker), se sembraron:

[...] clones de cacao finos y de aroma con registro ICA en Colombia denominados Theobroma Corpoica La Suiza 01 (TCS 01) y Theobroma Corpoica La Suiza 06 (TCS 06), materiales con las mejores características en cuanto a estabilidad, tamaño del grano, precocidad y productividad. (FUNREDAGRO, 2016)

Si bien el proyecto se realizó en Muzo, este se encontraba articulado con 8 municipios más del occidente de Boyacá⁶. Entonces, el primer

paso era producir implementando el sistema agroforestal, el segundo transformar el cacao y un tercer paso es el de exportar.

Los precios del producto son esenciales para mantener cualquier sistema productivo, esto significa que si los precios del producto producido bajo el sistema agroforestal no son rentables para el productor el sistema entra en crisis, por lo que los productores buscarán otras formas de producción más rentables. Probablemente el productor buscará tecnologías que le permitan intensificar la producción a costa del deterioro del medio ambiente. En este orden de ideas, la producción sostenible con el medio ambiente no se puede desligar de la rentabilidad del negocio. Entonces, cuando los precios locales son bajos las opciones para mantener el sistema agroforestal funcionando son transformar la materia prima o exportar.

La articulación del proyecto de Muzo con los otros 8 municipios sirvió para crear una asociación de segundo nivel denominada FUNREDAGRO y así poder gestionar a través de esta la planta de transformación y un proyecto para la exportación de cacao. La iniciativa de formar una asociación de segundo nivel fue liderada por cada uno de los representantes legales de las 9 asociaciones cacaoteras que, con el apoyo institucional del gobierno y ONG'S extranjeras, pudieron consolidarse y gestionar la planta de transformación ubicada en el Municipio de San Pablo de Borbur y la infraestructura para la exportación⁷.

En el caso de Muzo al igual que en Bahía Solano, hay un factor muy importante para el desarrollo del buen funcionamiento de la producción sostenible, que en la literatura académica no se suele resaltar con mucha importancia y es el compromiso de los profesionales que realizan el acompañamiento

5 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

6 Muzo, Quípama, San Pablo de Borbur, Maripí, Otanche, Betania, Coper, Buenavista y Pauna.

7 La planta de transformación de cacao se puso en funcionamiento el 13 de Diciembre de 2018 y para la comercialización ya hay un convenio de comercialización que asegura la compra de la totalidad de la producción de manteca de cacao. Aunque no se ha exportado cacao ya hay un proceso en camino orientado a la exportación.

a estos procesos, para lograr el cambio de un modelo convencional a uno alternativo. Para el caso de Muzo, el trabajo más importante fue el acompañamiento social diseñado en el proyecto para construir cohesión y conciencia entorno a los valores y principios de economía solidaria y, en la parte técnica, la transmisión de conocimientos necesarios para la producción sostenible. En ambos casos, la articulación con las instituciones oficiales fue muy importante para construir sostenibilidad ambiental. También lo fue el liderazgo, disciplina y conocimiento del negocio de las personas que se encuentran al frente de las asociaciones.

Conclusión

La naturaleza se ha situado en el centro de la cultura contemporánea, lo ha hecho en los términos presentados por el movimiento verde desde sus orígenes, como una catástrofe. Se habla así de una crisis de cultura, que es también una crisis de inacción que da forma a una crisis social antes que natural. Esta crisis social deviene como la crisis del sujeto mismo, al menos, del sujeto occidental. La crisis ecológica se emplea como una crítica radical a la modernidad liberal y el presupuesto bajo el cual se critica a la modernidad, es la idea de la naturaleza como un ente armónico en sí mismo, ordenado según sus propias leyes e intacto, que ha sido destruido por el ser humano. Pero esta idealización de la naturaleza ha significado también el rechazo de aquello que es propiamente humano, a saber: la incertidumbre, el artificio, la capacidad de transformar su entorno y la contingencia.

Esto significa, para algunas posturas ecologistas, que la relación entre el individuo y la naturaleza se centra en la apariencia armónica entre las culturas ancestrales y la naturaleza, pero al mismo tiempo oculta que la misma idealización de la naturaleza se ha construido socialmente, debido a la transformación que el ser humano ha hecho

de aquella. Los ecologistas anhelan una sociedad parecida a la idealización que tienen de la naturaleza. En este sentido, la naturaleza se convierte en una lucha política por definir a la naturaleza bien sea como un estado virginal o como algo que debe ser embellecido o transformado. Sin embargo, los problemas ambientales no se reducen a esto.

El debate principal se centra en la escasez de recursos naturales y cómo los cambios de clima y el deterioro del medio ambiente contribuyen a profundizar ese problema. Luego, en segundo plano, pero no menos importante, los efectos que tienen las cuestiones sociales relacionadas con la desigualdad económica; las asimetrías de poder entre clases sociales; los conflictos por los recursos naturales y la falta de libertades sobre el medio ambiente; así mismo este sobre la sociedad en su conjunto. Por último, no sobra decir que la articulación con las instituciones oficiales es muy importante para construir sostenibilidad ambiental, así como el compromiso de los profesionales que acompañan los procesos de cambio. También lo es el liderazgo, disciplina y conocimiento del negocio que tienen las personas que se encuentran al frente de las asociaciones o de las comunidades locales.

Referencias

- Abdenur, R., & Sardenberg, R. (1980). Notas sobre las relaciones Norte-Sur y El Informe Brandt. *Seminario Internacional sobre el Informe de la Comisión Brandt y sus consecuencias para América Latina* (págs. 166-200). Canela (Brasil): ILDE.
- Ambiente, P. d. (s.f.). PNUMA. Recuperado el 20 de Marzo de 2015, de <http://www.pnuma.org/>
- Arbuthnott, K. D. (2009). Education for sustainable development beyond attitude change. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 152–163.

- Beck, U. (1998). La sociedad del riesgo. En U. Beck, *Sobre el volcán civilizatorio: Los contornos de la sociedad del riesgo* (págs. 25-94). Madrid: Paidós.
- Botsman, R. R. (2010). *What's Mine Is Yours: the Rise of Collaborative Consumption*. Harper Business.
- Breukers, S. (2011). *SPREAD Sustainable Lifestyles 2050*. Wuppertal.
- Brundtland, G. H. (1988). *Un futuro común*. ONU (Versión Español).
- Carrizosa Umaña, J. (1 de Mayo de 2007). *Mente, ambiente y paz*. Recuperado el 11 de Octubre de 2014, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169419796003>.
- Carrizosa, J. (12 de Enero de 2010). *Ciudades nuevas sostenibles en las regiones*. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de <https://revistaing.uniandes.edu.co/pdf/A9%2030.pdf>.
- Chacon, R. M., & Daniel, S. (2005). *Las ciudades hacia el desarrollo sostenible*. Ábaco, 71-78.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). CEPAL. Recuperado el 16 de Marzo de 2015, de <http://www.cepal.org/es>
- Corral Verdugo, V. T. (2008). Orientación a la sustentabilidad como determinante de los estilos de vida sustentables: un estudio con una muestra mexicana. *Revista mexicana de psicología*, 313-327.
- Daly, H., & Gayo, D. (1995). El concepto de desarrollo sustentable, los principios de sustentabilidad y las posibilidades para la agricultura y el mundo rural. En A. Cadenas, *Agricultura y desarrollo sostenible*. (págs. 17-38). Madrid, España: Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.
- Eschenhagen, M. L. (1 de Mayo de 2010). *Los límites de la retórica verde o ¿Por qué después de más de 30 años de esfuerzos no se observan mejoras ambientales sustanciales?* Recuperado el 11 de Octubre de 2014, de <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=169419998009>.
- Escobar, A. (1995). *El desarrollo sostenible: diálogo de discursos*. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de <http://www.jstor.org/stable/20742816>
- Escobar, A. (2010). Más allá del Tercer Mundo: globalidad imperial, colonialidad global y movimientos sociales anti-globalización. En A. Escobar, *Una minga para el postdesarrollo*: (págs. 57-94). Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Espinoza, L. E. (2005). Revisando el «desarrollo sostenible». *Ecología Política*, 155-164.
- Ferrer, A. (1992). América Latina y el Orden Mundial. *Investigación Económica*, 49-59.
- Fischer, F. (1981). Informe y efectos de la Comisión Brandt. *Nueva Sociedad*, 57-64.
- Fundación, B. (1976). Modelo mundial latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 16-29.
- García, E. (1996). *Notas sobre desarrollo sustentable y proposito consciente*. Recuperado el 29 de Agosto de 2014, de <http://www.jstor.org/stable/20742843>
- Grupo Verde en el Parlamento Europeo. (1992). Agenda verde. *Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo* (págs. 107-119). Rio de Janeiro: Icara Editorial.
- Gudynas, E. (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. En M. y. Lang, *Más allá del desarrollo* (págs. 21-54). Quito: El Conejo.
- Herrera, A. e. (2004). Segunda parte /1975. En A. e. Herrera, *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano* (págs. 40-51). Buenos Aires: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Kolstad, C. (2001). Cap. 1. ¿Qué es la economía ambiental?; Cap. 2. Problemas ambientales y soluciones políticas; Cap. 3. Elección social: ¿cuánta protección ambiental? En C. Kolstad, *Economía Ambiental* (págs. 1-56). México D.F: Editorial Mexicana.

- Latouche, S. (19 de Octubre de 2007). *El decrecimiento: ¿una utopía?* (E. Montparnasse. Entrevistador)
- Marshall, Berman (2008). Marx, el modernismo y la modernización. En B. Marshall, *Todo lo sólido se desvanece en el aire* (págs. 1-128). México D.F: Siglo XXI.
- Murillo, D. (2004). Falacias del desarrollo sustentable: una crítica desde la metamorfosis conceptual. *Economía, sociedad y territorio*, 635-656.
- Naciones Unidas (1972). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*.
- Naciones Unidas (1972). *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* (págs. 1-44). Estocolmo.
- Naciones Unidas (2012). Rio+20 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. *El futuro que queremos* (págs. 1-59). Rio de Janeiro (Brasil): Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (s.f.). ONU. Recuperado el 15 de Marzo de 2015, de <http://www.nu.org.bo/objetivos-de-desarrollo-sostenible-ods/>
- Naredo, J. M. (1996). Sobre el origen, uso y el contenido del término "sostenible". *Documentación Social*, 48-57.
- Naredo, J. M. (2008). *Abrir la 'caja negra' del sistema económico para mostrar los flujos ocultos*. (R. Lothead, Entrevistador)
- Naredo, J. M. (2010). Raíces económicas del deterioro ecológico y social. *Más allá de los dogmas*. Madrid: Siglo XXI.
- Nieto, J. (2010). Economía sostenible y empleos verdes en tiempos de crisis. *Ecología Política*, 35-46.
- Ortega, M. (2011). Origen y evolución del movimiento de justicia ambiental. *Ecología Política*, 17-24.
- Redacción de Ecología Política. (2006). 15 años de los principios para la Justicia Ambiental. *Ecología Política*, 75-77.
- Redclift, M. (1995). Desarrollo sostenible: ampliación del alcance del debate. En A. Cadenas, *Agricultura y desarrollo sostenible*. (págs. 39-70). Madrid, España: Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.
- Rodríguez, I. (2011). La tesis de los límites físicos del crecimiento: una revisión a los informes del Club de Roma. *PERSPECTIVAS. Revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales*, 75-103.
- Rosdolsky, R. (2004). *Génesis y estructura de El capital de Marx*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sachs, I. (1974). Ecodesarrollo: un aporte a la definición de estilos de desarrollo para América Latina. *Estudios Internacionales*, 57-77.
- Schneider, E. (1964). Proceso productivo y orden económico. En E. Schneider, *Teoría económica* (págs. 5-20). Madrid, España: Aguilar.
- Ulloa, A. (2011). Concepciones de la naturaleza. En J. Botánico, *Cultura y naturaleza* (págs. 8-25). Bogotá: Jardín Botánico.
- Urquidi, V. (1985). Reflexiones sobre medio ambiente y economía del desarrollo. *Estudios Sociológicos*, 9-24.
- Urquidi, V. (2001). El desarrollo sustentable: avances, retrocesos y esperanzas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 699-716.
- Valenzuela, L. (2007). Medio ambiente, empresa socialmente responsable y racionalidad Ambiental. *International Journal of Good Conscience*, 104-122.
- Willis, K. (2011). Chapter 6. Environment and development theory. En K. Willis, *Theories and Practices of Development* (págs. 164-195). New York: Taylor & Francis Group.
- Wionczek, M. (1981). ¿Qué puede hacerse con el Informe Brandt? *Estudios Internacionales*, 201-223.

La capacidad explicativa de la decolonialidad como teoría alternativa para la construcción del desarrollo y bienestar en Colombia

The explanatory capacity of decoloniality as an alternative theory for the construction of development and welfare in Colombia

Iván Gustavo Sanabria Velásquez¹

Economista y Contador Público de la Universidad de Los Llanos
Candidato a Magíster en Economía de la Universidad de Manizales
Investigador de la Corporación Pluridesarrollo

Asesor de la Secretaría de Vivienda de la Gobernación del Meta en la planeación y seguimiento de proyectos habitacionales y de políticas públicas en torno al hábitat

Resumen

El concepto de desarrollo se define según la perspectiva teórica. No hay una única definición y responde a las necesidades del gobierno dentro de un territorio como elemento discursivo. El presente artículo aborda visiones de desarrollo clásicas y alternativas alrededor de las teorías económicas hegemónicas acercándolas a las realidades de Colombia y propone la decolonialidad como alternativa explicativa y elemento de consenso entre el debate de crecimiento y desarrollo para llegar al buen vivir.

Palabras clave: desarrollo, crecimiento económico, decolonialidad.

Abstract

The concept of development is defined according to the theoretical perspective. There is no single definition and answer to the needs of the government within a territory as a discursive element. The present paper addresses classic and alternative development visions around hegemonic economic theories, bringing them closer to the realities of Colombia and proposes decoloniality as an explanatory alternative and element of consensus between the growth and development debate to arrive at a good living.

Key words: development, economic growth, decoloniality.

1 E-mail: ivangustavo30sanabria@hotmail.com

*“Soy lo que dejaron,
soy toda la sobra de lo que se robaron.
Un pueblo escondido en la cima,
mi piel es de cuero por eso aguanta cualquier
clima.
Soy una fábrica de humo,
mano de obra campesina para tu consumo
Frente de frío en el medio del verano,
el amor en los tiempos del cólera, mi
hermano.
El sol que nace y el día que muere,
con los mejores atardeceres.
Soy el desarrollo en carne viva,
un discurso político sin saliva.
Las caras más bonitas que he conocido,
soy la fotografía de un desaparecido.
Soy la sangre dentro de tus venas,
soy un pedazo de tierra que vale la pena.
Soy una canasta con frijoles,
soy Maradona contra Inglaterra anotándote
dos goles.
Soy lo que sostiene mi bandera,
la espina dorsal del planeta es mi cordillera.
Soy lo que me enseñó mi padre,
el que no quiere a su patria no quiere a su
madre.
Soy América latina,
un pueblo sin piernas pero que camina”*

**Fragmento de canción Latinoamérica de
Calle 13**

¿Qué es desarrollo?

Según De Sousa Santos, B. (2010), desarrollo es un concepto epistémico y sociolingüístico en construcción permanente, debido a que este busca explicar la evolución de la sociedad en el tiempo en función de un propósito, una perspectiva y un contexto que se desarrolla en un territorio. Por lo tanto, los conceptos clásicos no son explicativos a las realidades latinoamericanas y mucho menos a las realidades que se presentan en Colombia.

Como concepto en construcción debe formarse a nivel holístico e interdisciplinario

desde las dimensiones académicas y políticas, que son los espacios donde se construye y se ejecuta una idea, una cosmovisión.

De acuerdo con Walsh, C. (2008) la decolonialidad propone como paradigmas de lucha para la construcción social: la colonialidad del poder, la colonialidad del saber, colonialidad del ser, colonialidad de la madre naturaleza y de la vida misma. En otras palabras el desarrollo se construye desde las diferencias étnicas en equidad social sin jerarquías, el conocimiento ancestral es igual de válido que el conocimiento occidental, la sociedad debe construir territorio desde preceptos de igualdad humana, la naturaleza o pacha mama no es objeto de derechos es un sujeto de derechos y por lo tanto hay que respetarlos.

Desarrollo es “vivir bien” dentro de una cosmovisión particularizada del individuo, que para ser instrumentalizada las visiones individuales, la sociedad debe tener espacios de construcción colectiva de territorio, en función de sus habitantes y la salvaguarda del hábitat. Vivir bien como visión es diferente entre los múltiples sujetos que coexisten en una sociedad y en un mismo territorio. Se reinventa cada vez que la sociedad cambie sus paradigmas

El concepto de desarrollo es originado después de la segunda guerra mundial, utilizado con el propósito de definir la industrialización en función de producción y bienestar. Los países que no poseían esas características eran definidos como países sub desarrollados, caso de Latinoamérica, y más precisamente Colombia, el cual es el país contexto de este análisis.

Colombia comparte realidades con Latinoamérica, posee una realidad no muy diferente a los países vecinos. Con vocación agrícola desde la visión del modelo *heckscher-ohlin-samuelson*² ya que la mayor ventaja comparativa y factor abundante es la tierra, sin embargo los conflictos sociopolíticos (originados en la

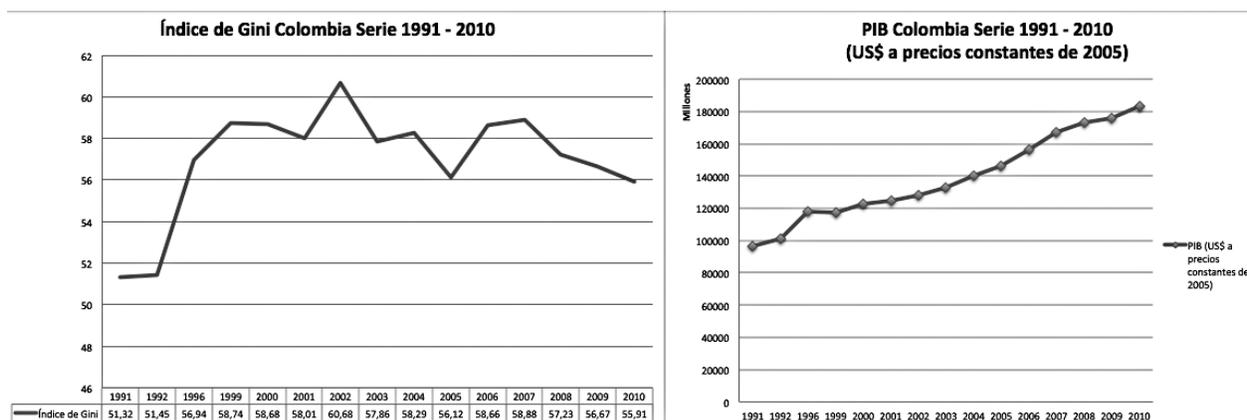
2 Ver Paul R. Krugman, Obstfeld, M., & Marc J. Melitz. (2012)

década de los 50) hizo que los campesinos se desplazaran hacia las ciudades, y la visión de desarrollo se enfocara en las urbes derivado de la alta concentración poblacional en las mismas, desviando la atención del campo a la ciudad.

De acuerdo con Machado, A. (2011) El fracaso del desarrollo rural (pobreza, desigualdad, desempleo, exclusión, violencia) producto del desplazamiento del campesinado a las ciudades y auge en los discursos apocalípticos sobre el medio ambiente, han hecho tomar conciencia a medias³ (plausible en los modelos de explotación extractiva de recursos minerales e hidrocarburos que dañan la biomasa, monocultivos que trasgreden la biodiversidad, entre otros) a los gobernantes y/o administradores de territorio, de la necesidad de repensar la visión de desarrollo, ya que los paradigmas existentes no corresponden a las realidades, induciendo a asumir 2 perspectivas frente al desarrollo: el mercado internacional excluye o absorbe según sus necesidades o por otro lado la emancipación de los territorios en función de sus habitantes como ecosistema será más complejo de hacerse posible.

La tradición social dirigente de Colombia, sujeto a las teorías clásicas de Adam Smith y David Ricardo, ha concebido y llamado desarrollo a la generación rentística de recursos monetarios derivado de la utilización de los medios de producción⁴ que permiten la acumulación generando como resultante bienestar desde el acceso al consumo. Desde esta perspectiva el bienestar se obtiene a través de la generación de la riqueza (crecimiento económico) de un territorio ya que, si se poseen recursos, la población podrá obtener cualquier cantidad de bienes y de esta manera se satisfarán todas sus necesidades. Si observamos el siguiente gráfico de la serie 1991 – 2010 del índice de Gini y el PIB de Colombia podemos establecer que la riqueza viene creciendo pero la desigualdad se ha mantenido en un Gini promedio de 57,02 (serie 1991 – 2010), lo cual indica que en promedio 57,02% de la riqueza se concentra en el 46,08% de la población. Por lo tanto se puede afirmar que a pesar de que haya generación de riqueza en el territorio, no implica que la población tenga recursos para consumir o para satisfacer las necesidades básicas, Gráfico 1.

Gráfico 1. Índice de GINI Colombia en contraste con el PIB Colombia serie 1991 – 2010.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

3 De la Calle, Tomas. (2012) ¿Y quién vigila las reservas petroleras? El espectador.com recuperado de <http://bit.ly/MtJdx0>

4 Función de producción de Schumpeter a partir del modelo Adelman $Y = f(K, N, L, S, U)$. Donde k = medios de producción producidos (bienes de Capital), N = tierra, L =trabajo, S = conocimiento, U = Costumbres.

De acuerdo con lo anterior se puede afirmar que la visión clásica de la economía no siempre explica la realidad económica de un territorio. Sin embargo, los cambios estructurales en la sociedad desde la cosmogonía pluricultural latinoamericana permite la construcción de nuevas epistemologías no universales para explicar las realidades de los territorios.

El transitar del tiempo en el pensamiento colectivo promueve la búsqueda de significados en los conceptos, ya que la semántica sin contexto sería simplemente sintaxis, en la medida que la teoría pierda valor explicativa de la realidad o desde la teoría se busquen explicar nuevas realidades. Lo cual lleva a cuestionar la visión clásica del concepto de desarrollo en relación que la construcción epistémica fue generada en realidades no latinoamericanas.

Las ansias de nuestros gobernantes por parecernos a Europa o EE UU hicieron que aplicáramos un modelo de desarrollo que no se ajustase a nuestras realidades locales como bien lo describe Machado, A. (2011) "Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural". Esta dependencia al ideario extranjero perdura en la construcción de país derivado de los compromisos asumidos supranacionalmente que inciden en la construcción de país como son los tratados de libre comercio suscritos con EUA. De acuerdo con lo planteado con Amezcua Zarate, P. (2007) 9 de cada 10 establecimientos en Colombia son PYMES y solo el 4% de las ventas de las ventas de los bienes y servicios producidos por el país tienen como destino de ventas el extranjero. El autor manifiesta que el país tiene dificultades para aumentar las exportaciones por falta de canales, ausencia de apoyo estatal, carencia de crédito, baja productividad y bajo nivel producido. Que si bien es cierto la razón fundamental de su existencia es abastecer el mercado interno, por las ventajas competitivas que tiene EUA sobre el mercado internacional, la PYMES no están en capacidad de competir y pueden perder el mercado interno.

Este paradigma de querer participar en el mercado internacional y sin tener las condiciones y mostrar las ventajas comparativas de factor productivo de la tierra que es la base del sector agrícola en el imaginario colectivo de país, desdibuja el sector agrícola como generador de desarrollo del país, ya que el mercado internacional demanda materias primas especializadas y las nuevas tendencias idearías del capitalismo, están retomando los postulados keynesianos y la de sus herederos (si incentivas la demanda la economía se dinamiza). Si no se resuelven los problemas de las PYMES ni se pobra participar en mercados externos y empresas del extranjero cubrirán la demanda interna del país.

Es necesario regresar al campo pero con tecnología (que no poseemos y no existe una real transferencia tecnológica por parte de los países desarrollados a los subdesarrollados) para hacer eficiente la producción. El sector agrícola en la actualidad es una caricatura en términos de contribución al PIB como se evidencia a continuación:

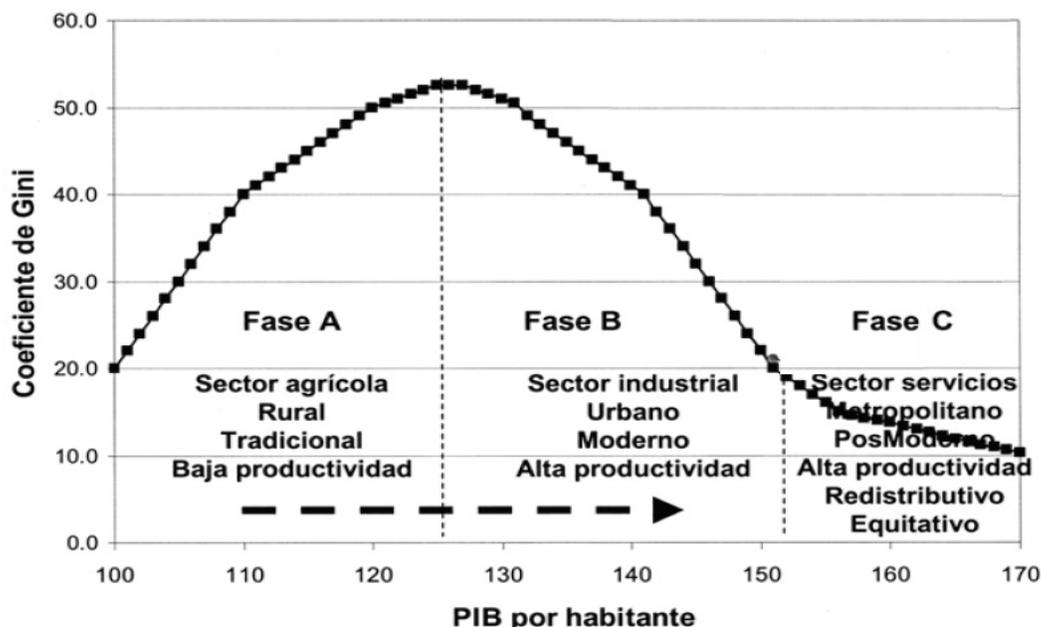
Tabla 1. PIB Colombia composición por sectores
(Estimados 2017).

AGRICULTURA	7,2%
INDUSTRIA	30,8%
SERVICIOS	62,1%

Fuente: construcción propia a partir de datos de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>

Esta realidad hace dudar en el propósito de construir desarrollo a través del sector agrícola pensado desde las ventajas comparativas, sin embargo, este aparente cambio de paradigma responde a la necesidad de forzar el crecimiento económico de los países latinoamericanos, desde una visión convencional al concebir que el reto del crecimiento económico era a través del progreso del aparato productivo,

Gráfico 2. Curva de Kuznets relación entre crecimiento económico y desigualdad.



Fuente: elaboración propia a partir de Sánchez Almanza, A. (2006).

lo cual lograría la reducción de la desigualdad en el largo plazo. Esto en otras palabras, implica que el incremento de la producción lograría mejores ingresos para la población y como consecuencia más consumo. Esta visión del desarrollo se conoce como la curva de Kuznets, Gráfico 2.

Como explica Sánchez Almanza, A. (2006), para entender la curva de Kuznets es necesario conocer que esta se construye a partir de los siguientes supuestos de relación entre crecimiento económico y desigualdad:

- Dualismo sectorial con diferencias de productividad en la economía.
- Elevada proporción de la población dependiente de actividades agrícolas.
- Libre transferencia de población hacia el sector no agrícola.
- La productividad, la distribución del ingreso y la desigualdad en el sector no agrícola mayores que en el agrícola.

Desde esta visión el crecimiento se da por fases y de forma ascendente como se puede evidenciar en el anterior gráfico. En la fase A, en la sociedad tradicional hay altos niveles de agricultura con mano de obra intensiva y una economía de subsistencia con bajos niveles de productividad y desigualdad en relación con el Coeficiente de Gini. En la siguiente fase de desarrollo se explota los recursos minerales, se transforma materia prima desarrollándose el sector industrial, generándose un desplazamiento de la mano de obra del sector agrícola al industrial, gestándose la concentración poblacional en las ciudades dando paso a la modernidad, con altos niveles de productividad y con un alto costo en niveles de desigualdad ya que aumenta el coeficiente de Gini. En la Fase C las urbes se transforman en metrópolis aumentando aún más los niveles de productividad (crece más el PIB *per cápita* en relación con la fase anterior) con la diferencia que disminuyen los niveles de desigualdad. De acuerdo a lo anterior a medida que se transita entre sectores económicos iniciando por el sector

agrícola, transitando por el sector industrial, hasta llegar al sector servicios, incrementa los niveles de productividad (aumenta el PIB per cápita) y se construye una u invertida en cuanto a la evolución de la desigualdad generando crecimiento económico, siempre y cuando se desarrolle el tránsito intersectorial.

De acuerdo con esta visión, los entes multilaterales promueven el desarrollo de fórmulas económicas para que los países latinoamericanos pasen del subdesarrollo al desarrollo, entendido como la homogenización de los sistemas de producción en función del tránsito del sector primario de la economía como lo es la agricultura que se poseen bajos niveles de productividad hasta llegar al sector servicios con altos niveles de productividad y redistribución generando bajas inequidades, lo que implicaría altos ingresos *per cápita* con capacidad adquisitiva para satisfacer las necesidades del individuos.

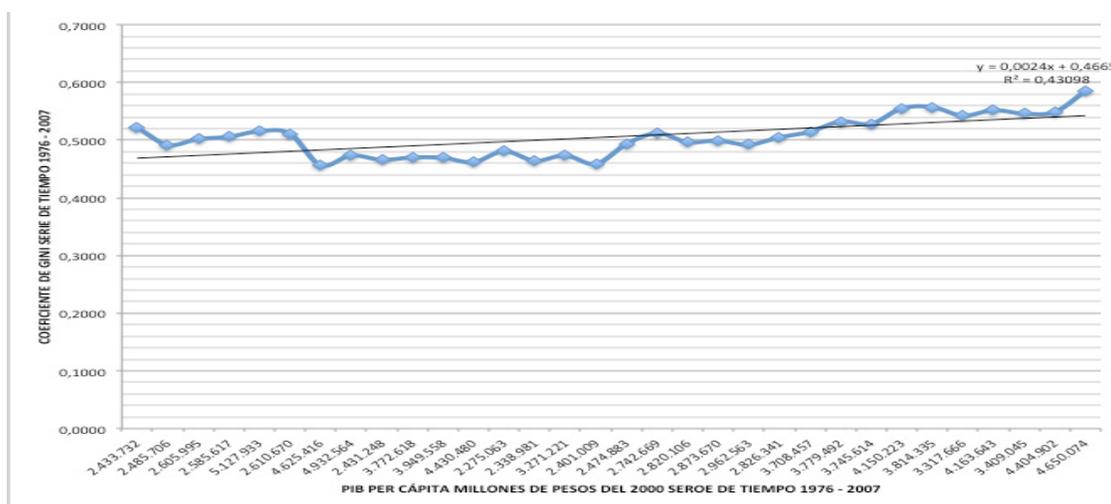
De acuerdo a esta lógica los países subdesarrollados como los latinoamericanos deberían llevar esta secuencia para llegar a alcanzar el desarrollo, teniendo en cuenta que este fue el camino que llevaron los países desarrollados y que Kuznets logro identificar y teorizar.

Al analizar el comportamiento del PIB a la luz de la curva de Kuznets y modelo de ventajas comparativas Heckscher-Ohlin-Samuelson, en teoría, el sector agrícola debería tener la mayor participación del PIB seguido del sector industrial, dejando relegado al sector servicios, bajo la lógica que Colombia es un país subdesarrollado, sin embargo esto no se da.

A continuación se construye la relación entre crecimiento económico y desigualdad en Colombia en la serie de tiempo 1976 – 2007, para establecer si se forma la curva de Kuznets, Gráfico 3.

De acuerdo con el gráfico se puede establecer que no se construye la u invertida de Kuznet y por el contrario la desigualdad y el crecimiento económico tienden al alza, la evolución de los sectores se da de forma opuesta, ya que el sector servicios es el que más participación del PIB tiene sin que necesariamente el sector agrícola e industrial se desarrollara en el país. Esto demuestra que las teorías convencionales sobre el desarrollo no logran explicar las realidades latinoamericanas. Sin embargo es necesario cuestionar esta técnica de medición y ampliamos nuestra cosmovisión a partir de las condiciones históricas, económicas y geográficas, es posible replantear el modelo de desarrollo en función del territorio.

Gráfico 3. Relación entre crecimiento económico y desigualdad en Colombia Serie 1976 – 2007.



Fuente: elaboración propia a partir de cifras del DANE.

El PIB no puede ser el único parámetro para evidenciar las potencialidades del territorio (país) por lo tanto la academia debe reconocer los territorios desde los localismos, comprender sus estructuras y subjetividades para construir con las comunidades modelos de desarrollo no universales en función de la región que implosionen sus potencialidades, construir un paradigma colectivo del buen vivir.

Es una realidad que existen múltiples indicadores para medir el desarrollo, y que el PIB no es uno de ellos (el PIB mide crecimiento económico). Sin embargo la clase dirigente de este país (políticos, académicos neoliberales y empresarios) visiona que si no hay producción de capital financiero no podrá construirse desarrollo para que la población pueda vivir bien. Pero aún no hemos construido el concepto propio de vivir bien. Ospina, W. (1997) reflexiona sobre el pensamiento de Gaitán⁵ acerca de la ausencia de un proyecto nacional que se puede resumir folclóricamente en un chiste popular que dice: “en Colombia los ricos quieren ser ingleses, los intelectuales quieren ser franceses, la clase media quiere ser norteamericana y los pobres quieren ser mexicanos”. La no existencia de un proyecto nacional no es derivada de la falta de idoneidad por parte de nuestros pobladores, al contrario, en Colombia existen alrededor de 60 naciones indígenas, afrodescendientes, mestizos, que poseen diferentes cosmologías y cosmogonías, pero como sociedad no hemos sido capaces de construir un proyecto nacional alrededor de estas miradas. El intento más plausible en la construcción de un proyecto nacional diverso, fue la constitución de 1991, sin embargo la instrumentalización y transversalización de esta idea de país se desvirtuó, debido a que nuestra democracia representativa deja en manos de los legisladores el devenir del territorio, y la evidencia

empírica indica que la falta de idoneidad por parte de ellos en cuestiones locales, es debido a la falta de información y conocimiento sobre los territorios y pobladores. El papel de la academia en la construcción de desarrollo debe ser enfocado a la construcción de saberes pluriculturales y si es posible en el transcurrir del tiempo construcción de saberes interculturales que permitan aprehender y aprender significativamente sobre las culturas, el territorio y así construir un concepto no universal localizado de vivir bien.

La tierra debe ser un punto de partida para la construcción de desarrollo, ya que es la visión de los campesinos, indígenas afrodescendientes y organizaciones sociales, desde el pensamiento ancestral y de construcción colectiva, en los cuales se vienen trabajando, y para que su visión de país se encuentre inmersa en las decisiones sobre el territorio hay que construir democracia participativa real. Las disputas entre el pensamiento estructuralista y neoliberal deben superarse desde la lucha de la colonialidad de saberes y así superar la dependencia a los conocimientos y pensamientos eurocéntricos para explicar nuestras realidades, que fueron concebidos bajo otros territorios. La academia debe arbitrar entre el pensamiento occidental y el pensamiento ancestral como fuentes de sabiduría para explicar y construir territorio.

Corredor Martínez, C. (2003) demuestra que la inclusión del paradigma neoliberal en la economía colombiana para conservar el reconocimiento internacional pospuso de forma dramática la creación de riqueza, el aprovechamiento de los recursos y las capacidades humanas en el beneficio de la sociedad ya que la desigualdad (coeficiente de Gini) aumenta y se sostiene en el tiempo.

Esta situación indica la ausencia de referentes teóricos propios para la construcción de procesos de gobernanza, que sean importantes para la clase dirigente. La decolonialidad ofrece una mirada más cercana a nuestras realidades e invita a construir modelos de desarrollo no universales.

5 Como expone Chaouch, M. T. (2009), Jorge Eliécer Gaitán Ayala fue el líder político colombiano más importante del siglo XX donde su vida, obra desencadenaron visiones de país, de lo que Colombia pudo ser desde el imaginario colectivo y generó procesos de violencia después de su muerte.

Colombia es muy diverso en esencia (etnológica y cultural), por lo tanto la construcción de estado nación no debe construirse bajo un escenario de unidad poblacional que considere que todos los colombianos posemos una sola cosmovisión ligada al territorio ya que somos pluriculturales. Los procesos políticos deben gestarse desde la territorialidad y no la imposición de modelos como en la actualidad se están dando. En la actualidad en la constitución política de Colombia en su artículo primero dice:

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

Sin embargo, en la práctica esto no se da, solo existe autonomía administrativa. La autonomía social, financiera, política y económica no se da. Lo más cercano a una heterogeneidad territorial son las municipalidades, y si el municipio depende entre un 80% y 85%⁶ de los recursos a nivel nacional y los planes de desarrollo locales deben construir en función del nacional para pretender poseer más recursos, no podemos hablar de una real autonomía territorial si la satisfacción de necesidades locales están sujetas a visiones distintas a las de los municipios, del *cómo debe ser* el desarrollo.

La política desde la gobernanza deben gestarse desde lo local, construirse una real descentralización, empoderando el territorio desde sus habitantes y de manera conjunta. No puede ser excusa que los habitantes no participan en procesos de construcción colectiva, si no lo hacen es porque no existe educación y niveles de concienciación que

permita hacerlo plausible, por lo tanto las políticas locales primigeniamente deben trabajar en la construcción de comunidad conjuntamente con las organizaciones sociales. La educación en la ciencias sociales debe hacerse desde la historia (incluyendo la historia precolombina y desde las diversas miradas;) para construir una visión decolonial, por lo tanto lo que no esté escrito en los libros de historia habrá que incorporarlo desde la recuperación de la memoria histórica, lo más neutral posible, de tal forma que se construya pensamiento crítico y auto reflexivo, para que en los procesos políticos se construya territorio desde una identidad definida. Con unos preceptos epistémicos y holísticos se puede construir territorio, el buen vivir.

El dialogo de saberes entre la generación de riqueza y condiciones de vida digna para la población debe superar la visión economicista del desarrollo. La evidencia empírica demuestra que el crecimiento económico no conduce al desarrollo. Las teorías económicas neoclásicas no explican la complejidad de las crisis que atañen a los territorios y como consecuencia no ofrecen alternativas de solución de estos. La plurinacionalidad que converge a Colombia debe ser el eje central del debate para la construcción de un proyecto nacional que ofrezca planeación más allá de los 4 años que pueda ofrecer un plan nacional de desarrollo, desde una visión de gobierno. Es necesario planificar el país, y que la visión de territorio no se vea afectada por el gobernante de turno. Si bien es cierto la constitución de 1991 fue un comienzo para replantear el rumbo del estado. Las policías públicas deben ir encaminadas a un proceso real de descentralización para que desde los territorios puedan gestarse procesos de desarrollo desde las economías locales. Las comunidades generan ingresos de subsistencia desde las PIMES y no desde grandes empresas, en consecuencia, el crecimiento económico debe gestarse desde el fortalecimiento de estas economías. Esto será posible si los procesos de gobernanza equilibren las relaciones de poder desde procesos de

6 Falletti, T.G (2005) "A sequential theory of decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective" American Political Science Review 99 (3): 327-346. EUR-E-Journals pág. 1.

democracia donde las poblaciones tengan elevados niveles educativos con capacidad de discernimiento en la toma de decisiones desde las necesidades de lo colectivo en función de un equilibrio con el hábitat.

Referencias

- Amézquita Zarate, P. (2007). Efectos del TLC Colombia-EUA en las PYMES colombianas. *Análisis Económico*, 22(50).
- Bunge, M. (1981). Development indicators. *Social Indicators Research*, 9(3), 369-385.
- Chaouch, M. T. (2009). *La presencia de una ausencia: Jorge Eliécer Gaitán y las desventuras del populismo en Colombia*. Araucaria, 11(22).
- Corredor Martínez, C. (2003). El problema del desarrollo. Restrepo, Darío I. (comp.). *La falacia neoliberal, crítica y alternativas*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Plural editores.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Gómez, G. M., & Mahecha, O. D. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía: *Revista Colombiana de Geografía*, 7(1-2), 120-134.
- Machado, A. (2011). *Colombia rural razones para la esperanza* (No. LC-0580). Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- Ospina, W. (1997). *El proyecto nacional y la franja amarilla*. Santa Fe de Bogotá.
- Krugman, Paul R., Obstfeld, M., & Melitz, Marc J. (2012). *Economía internacional: Teoría y política*. Pearson.
- Reyes, D. L., & Córdoba Henao, G. A. (2011). Los conceptos región y territorio como aporte a los estudios de la lengua. *Lenguas en contacto y bilingüismo: revista digital*, (2), 131-158.
- Sánchez Almanza, A. (2006). Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets. *Problemas del desarrollo*, 37(145), 11-30.
- Tassara, C. (2015). La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, 2(2), 69-103.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula rasa*, (9).

Emergencia de la Solidaridad Interterritorial en Colombia y sus nexos con el desarrollo regional, territorial y local

Emergence of Interterritorial Solidarity in Colombia and its links with regional, territorial and local development

Luís Eduardo Reina Bermúdez¹

Economista y Magíster en Desarrollo Regional

Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) en la Maestría en Desarrollo Alternativo, Sostenible y Solidario

Irma Cristina Franco Naranjo²

Lingüista. Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) en la Maestría en Desarrollo Alternativo, Sostenible y Solidario

Resumen

Este texto inicia la discusión sobre la emergencia de un criterio de justicia social o solidaridad interterritorial en Colombia en su periodo de posacuerdo, a partir de la LOOT y de lo que implica la implementación de los acuerdos. Esto desde una discusión cuidadosa de la solidaridad en diferentes tipos de Estado con diferentes estructuras organizacionales, así como desde teorías de desarrollo regional, local y territorial. El texto se justifica por el momento histórico del país, de transición de un conflicto armado a una paz que deberá irradiar el desarrollo a las diferentes regiones o territorios del país. Se encuentran antecedentes en los Planes de Desarrollo Nacional PND como en la ley orgánica de ordenamiento territorial, en referencia a la necesidad de disminuir disparidades regionales y contribuir al goce de los frutos del desarrollo a todos los habitantes del país. Y por tanto se concluye que se está avanzando en esta línea de argumentación para soportar objetivos de desarrollo nacionales que incluyan como criterio la solidaridad interterritorial, como avance de inclusión social espacial a escalas subnacionales, materializadas en una política regional.

Palabras clave: justicia social interterritorial, forma de Estado, posconflicto.

Abstract

This text begins the discussion on the emergency of a criterion of social justice or interterritorial solidarity in Colombia in its post-agreement period. This from a careful discussion of solidarity in different types of State with different organizational structures, as well as from theories of regional, local and territorial development. This text is justified by the historical moment of Colombia, the transition from an armed conflict to a peace that should radiate the development to the different regions or territories of the country. There are precedents in the national development plans as in the organic law of territorial ordering, in reference to the need to reduce regional disparities and contribute to the enjoyment of the fruits of development to all the inhabitants of the country. And therefore it is concluded that progress is being made in this line of argument to support national development objectives that include interterritorial solidarity as a criterion, as an advance in spatial social inclusion at subnational scales, materialized in a regional policy.

Keywords: inter-territorial social justice, State form, postconflict.

1 E-mail: luis.reina@unad.edu.co

2 E-mail: irma.franco@unad.edu.co

Resumo

Esse texto abertura a discussão sob a emergência de um critério de solidariedade interterritorial na Colômbia no período de posterior aos acordos. Isto mediante uma discussão cuidadosa da solidariedade em diferentes formas organizativas dos Estados com diferentes estruturas organizacionais, assim como desde as teorias do desenvolvimento, regional, local e territorial. O texto se justifica pelo momento histórico do país em questão, de transição de um conflito armado para uma paz que deveria gerar e levar desenvolvimento às diferentes regiões ou territórios do país. Se encontram antecedentes de política regional nos planos de desenvolvimento nacional, como em diferentes normativas e nos acordos, em referência à necessidade de diminuir as disparidades regionais e contribuir ao desfrute do desenvolvimento a todas as pessoas do país. E por tanto, se concluiu que é viável nesta línea de argumentação suportar objetivos de desenvolvimento nacionais que incluíam como critério a solidariedade interterritorial como avanço da inclusão socioespacial a escalas subnacionais, materializadas numa política regional.

Palavras-chave: justiça social interterritorial, forma estatal, pósconflicto.

Introducción

Colombia viene sufriendo una transformación inmensa, esta se da con motivo de los nuevos retos que implica la construcción de paz en sus territorios y en particular en aquellos afectados por la violencia. Pero también con el aumento de la atención a las necesidades diferenciadas de desarrollo de las regiones en los distintos instrumentos de planificación del desarrollo económico y por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que renueva posibilidades de asociación territorial.

Para lograr enfrentar este reto es necesario que el Estado y Colombia logren la construcción de un proyecto de nación a partir del consenso y de la aplicación fehaciente y real de los principios de solidaridad, bajo una visión de desarrollo regional solidario que tenga justicia social³. Con lo cual podrá disminuir la situación problemática que entraña la desigualdad de los niveles de desarrollo regionales y territoriales en Colombia, materializado en

baja atención a zonas rurales y regiones periféricas del territorio nacional. El que un criterio de solidaridad Interterritorial o de justicia social interterritorial pueda viabilizar acciones tendientes a la disminución de dichas desigualdades regionales y territoriales en Colombia justifica el presente trabajo.

Así el presente texto busca abrir la discusión sobre la posibilidad de crear un criterio de justicia social interterritorial o de Solidaridad Interterritorial en Colombia. Para ello en primer lugar realizará un abordaje teórico de las formas de estado, principalmente federalismos y estados unitarios, para describir como se ha estructurado la solidaridad en los diferentes Estados, sobre todo en los federales y en los Estados centralistas y si es posible aplicar de la misma forma el concepto de solidaridad. Implicando algunos ejemplos, ya que esto termina por explicar una parte de cómo ven los Estados el tema de la solidaridad, especialmente interterritorial, en concreto ejemplos de España, Alemania, y la Unión Europea misma donde se desarrolla este principio.

Luego se abordan nociones de desarrollo regional, local y territorial para finalizar con una discusión de la inserción de la solidaridad en las constituciones de los estados-nación modernos. Posteriormente se revisan algunos documentos oficiales la Republica de Colombia

3 Se refiere aquí a la justicia social en el entendido de justicia distributiva o correctiva, en ocasiones llamada de redistributiva. La justicia que aquí se presenta no es aquella conmutativa <<formal>>, cuyo fundamento es la igualdad de derechos y el principio de reciprocidad. La justicia de que se habla aquí es diferente porque dicha justicia distributiva <<real>> busca la igualdad económica, basada en el principio de redistribución entre ricos y pobres y el utilitarismo propuesto por Jeremy Bentham.

para discutir la presencia de dicho principio en la dirección del Estado. Así se mostrará cómo se desarrolló el concepto de solidaridad en Colombia y se comentan las posibilidades de que dicho principio se termine adoptando en el país, dado que ya existen fondos de compensación regional en el nuevo sistema general de regalías que persigue los objetivos de desarrollo cohesionado entre regiones al priorizar aquellos departamentos con mayores niveles de pobreza medida a través del NBI. Complementario a esto se discute un poco como se ha venido entendiendo la justicia social. Finalmente se realizarán algunas consideraciones finales.

La *hipótesis* que guía el presente texto considera que el criterio de Solidaridad interterritorial de Estados federalistas es conceptualmente diferente, pero apropiado para una Colombia en la etapa de postconflicto, o posacuerdo, pese a su naturaleza de Estado unitario descentralizado. De hecho, siempre han existido prácticas espontáneas de solidaridad entre diferentes territorios en el país. Ejemplo de ello son las ayudas posteriores a las catástrofes.

En términos de justicia social genéricamente se habla de búsqueda de equidad para garantizar mínimos niveles de vida o de bienestar de ciertos individuos, la justicia social interterritorial implica considerar la búsqueda de equidad entre los territorios, mediada por la solidaridad territorial, buscando niveles mínimos/aceptables de desarrollo territorial. Esto implica superar las nociones de competitividad territorial que amenazan con fracturar los contratos sociales de los diversos Estado-nación y reconocer que las condiciones desiguales en materia economía entre las regiones y/o territorios dentro del Estado no deben generar diferencias en la provisión de instituciones y programas sociales.

De esta forma se ha de garantizar no igualdad en el gasto, basado en la capitación, sino igualdad en la presencia de instituciones y programas sociales que garanticen en primer

lugar los derechos ciudadanos hasta de tercera generación (ambientales y colectivos) para que el desarrollo sea efectivo y no un mito en los territorios o regiones atrasadas.

Metodológicamente el presente texto ha implicado una revisión documental tanto teórica, como de documentos de política pública como el último PND y el documento de los acuerdos, que ilustran las acciones para subsanar desigualdades territoriales en materia institucional y de infraestructura de diversa índole. La revisión de los planes nacionales de desarrollo permitirá rastrear en contraste con los datos sobre desigualdades territoriales en Colombia la necesidad de la discusión de la justicia social interterritorial y por otro lado constatar cierta práctica de dicha justicia social interterritorial de facto, pero que sin embargo ha sido reactiva. El DNP (2015, p.37) reconoce que los municipios de categoría 6^a han sido precisamente de los más afectados por el fenómeno de violencia y conflicto armado colombiano en el que ha incidido mucho el narcotráfico. La presencia de Grupos armados ha coincidido con las dificultades en materia de justicia propias de su condición fiscal y geográfica.

Resultados: el texto espera conseguir argumentar que es plausible pensar que Colombia profundice políticas de índole regional y territorial basado en principio de Solidaridad Interterritorial aquí expuesto para conseguir desarrollar de forma más o menos equilibrada, cohesionada, su territorio íntegramente. Y que esto pasa por superar el tradicional sistema tributario de fiscalidad y avanzar hacia uno diferenciado y descentralizado, por territorios.

Revisión teórica

Esta revisión teórica se refiere como se ha anunciado previamente en la introducción a una revisión de las formas de Estado, las

4 Revisar categorización de entidades territoriales en el sistema general de participaciones.

teorías de lo que son las políticas regionales y/o de desarrollo regional, como lo que significa el desarrollo territorial y el desarrollo local. Luego se aborda el concepto de Justicia social interterritorial que es el imperativo ético que justifica acciones de solidaridad interterritorial de forma sistemática. Se revisan las formas de Estado porque normalmente las nociones de solidaridad interterritorial han aparecido en los Estados federados y no en los unitarios como es el caso de Colombia. Se revisan teóricamente el desarrollo regional, porque las políticas regionales básicamente deben buscar cerrar brechas ayudando a las regiones atrasadas, para lo cual algunos Estados han apostado por la solidaridad interterritorial. Y se revisan teóricamente el desarrollo territorial y local porque será importante para cuando se analicen los diferentes documentos legales y de planificación económica en Colombia, así como para la comprensión de las conclusiones.

4. Formas de Estado

Estados federales-unitarios, descentralizados-centralistas e híbridos. Las formas en que los Estados⁵ nacionales de la modernidad se han organizado básicamente son tres: el unitario, el federal y el confederado. El primero se caracteriza porque el poder político se encuentra centralizado, aunque presente dependiendo de la variante se presenten uno o varios subniveles de descentralización administrativa.

Al Estado unitario lo constituye un conjunto único e instituciones de gobierno, Badía (1986). Tiene una inserción política única cualquier un solo aparato gubernamental y ejercer las funciones estatales y existe un ordenamiento jurídico único. Las determinaciones en este Estado obligan a todos los ciudadanos por igual (no hay territorios y ratifiquen o decidido no implementar las determinaciones) y la

organización política cubrir todo el territorio sin distinciones algunas localidades/territorios subnacionales.

Un Estado unitario, con centro único, donde la centralización implicaría que ningún ente territorial inferior tuviera órganos propios, excepto por sus propiedades privadas. Por otro lado, los Estados unitarios complejos son aquellos que tienen solo una instancia de descentralización: la administrativa. La segunda instancia de descentralización: la legislativa, implicaría de facto un Estado federal⁶. Un Estado unitario descentralizado complejo posee pluralidad de centros. En la actualidad la mayoría de los estados unitarios centralizados han desaparecido por las exigencias de la democracia pluralista

La segunda forma de Estado, la federal, implica además de la descentralización administrativa, una descentralización política, por lo tanto, sobre un mismo territorio y población se impone el dominio de dos órdenes estatales. Uno de los órdenes estatales el Estado Federal “la unión” y el otro el estado federal particular al territorio en cuestión. Por ejemplo, La Florida es uno de los estados federales de los Estados Unidos de Norteamérica que tiene un gobierno federal. Las unidades de la unión son los estados de la federación que de forma particular se adhieren a la Unión “la federación”. La naturaleza de los entes autónomos, como es el caso de las comunidades autónomas españolas, y de los Estados miembro es la descentralización política, por lo normal las regiones autónomas o estados miembro tienen autonomía en el sentido de darse leyes. (Ferrando, 1986, p. 16)

Para (Accioly, p. 70) los estados confederados tienen tres características: a) son asociaciones de Estados soberanos; b) persiguen fines especiales; y c) crean una autoridad central. El que sea una asociación de Estados que mantienen cada uno su soberanía implica

5 En sentido amplio un Estado es una forma jurídico-política de organización social con poder soberano sobre un territorio.

6 En el caso de la doctrina italiana se plantean tres clases de descentralización: la jerárquica, la institucional y la autárquica.

autonomía y personalidad internacional para cada uno de estos Estados, los cuales, sin embargo, se encuentran supeditados a una autoridad central que vela por los fines especiales por los cuales se ha creado la confederación. Habitualmente los fines especiales de las confederaciones han estado relacionados con la estrategia militar y la estabilidad política de una región como mantener la paz entre los Estados miembros, la defensa exterior o la protección de intereses comunes.

Normalmente la autoridad central es una *Dieta* en la cual se toman algunas decisiones por unanimidad por parte de representantes de cada uno de los Estados Confederados, pero luego cada gobierno ejecutara, a discreción, dichas decisiones, no habiendo poder directo de la Dieta sobre otras instituciones.

Algunos ejemplos de confederaciones en la historia han sido la Confederación Americana entre 1781 y 1789 que tomó parte en la guerra de secesión del actual Estados Unidos de Norteamérica. Otro ejemplo fueron las Provincias Unidas de los Países bajos entre 1579 y 1795, así como la Confederación Germánica entre 1815 y 1866.

Muchos de los Estados actuales tienen nociones de democracia, que opera para la elección de diferentes personas en diversos cargos de la estructura estatal. La democracia, junto con la creciente avanzada de las ideas liberales, da forma a lo que se conoce como Estado Democrático de Derecho, expresión jurídica de las democracias liberales.

La democracia se basa en el principio de que el pueblo es soberano, esto claro, en una sociedad cuyo proceso político incorpore efectivamente al pueblo en los mecanismos para tomar decisiones, aunque generalmente mediante representantes.

El estado de Derecho por otro lado, como señalamos anteriormente de origen liberal se caracteriza por la sumisión de las actuaciones de los individuos al imperio de la ley, lo cual permite garantizar los derechos fundamentales

de los individuos. Dicho Estado de Derecho se caracteriza también por la división en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial dispuestos de tal forma que se procure que ninguno de los tres poderes se extralimite y amenace las dos primeras características del Estado de Derecho.

Expresa Juárez (2010) que el Estado constitucional de Derecho es el marco jurídico que teóricamente permitiría ejercer a los ciudadanos el derecho a un buen gobierno o buena administración. Así se justifica la figura del Estado, pues satisface la humanidad en tanto permite ser autosuficiente en función del conjunto, permitiendo su supervivencia física y moral. Por lo que se acepta normalmente que el hombre es un ser social.

Pese a lo anterior, a inicios del siglo XVIII tanto el individualismo como el pensamiento moderno azuzado por la ilustración comienzan a reclamar los derechos del hombre, por su naturaleza, que le son propios, anterior a cualquier pacto social. Así comienza la noción de derechos naturales y universales a imponerse sobre la única existencia de deberes de los súbditos de las coronas. Sin embargo, la mejor situación no es el gobierno de los hombres -en estado de naturaleza e individual- sino el gobierno de las leyes. Por tanto, el Estado es necesario para el mantenimiento del orden en la sociedad. (Juárez, 2010, p. 907)

En la época moderna el Estado-nación es la organización social que nace después del medioevo, aunado al concepto de ciudadano es caracterizado por la preponderancia creciente de las leyes, que son el medio para preservar al hombre en sentido extensivo. De ahí que los subordinados (plebeyos, artesanos entre otros) pasen a ser ciudadanos y que se vincule al Estado de Derecho con la concepción positiva del Derecho.

Y sin embargo, las nociones de que el Estado debería servir al interés general tardo cierto tiempo. Durante los siglos XIX y XX el <<Estado liberal democrático>> fue progresivamente

universalizando derechos civiles y políticos. Y por ello surge la categorización de Estado Social de Derecho como aquel que reconoce su papel en asegurarla libertad individual, sino también en la situación económica por lo que van surgiendo los derechos sociales materializados en el Estado de Bienestar.

Ahora, este cambio cierra la noción del Estado con un gobernador frente a la sociedad (gobernada), y abre la noción de sociedad y Estado en asociación para conseguir fines sociales (Juárez, 2010, p. 909). Por lo que siendo uno de los fines sociales la justicia social y siguiendo el reto rawlsiano de diseñar las instituciones como guiados por un velo de ignorancia, es natural disponer que aquellos ciudadanos que nazcan y vivan en las regiones con condiciones debajo de la media sean auxiliados de diversas formas.

Pese a lo anterior Rovira Viñas (1989) advierte que debido a “lo diverso en el Estado y sobre la escasa utilidad de la distinción bipolar centralización-descentralización”, luego en la práctica algunas características que idealmente se atribuyen a un estado centralizado se encuentran en Estados presuntamente descentralizados y algunas características que idealmente se atribuyen a un estado descentralizado se encuentran en estados presuntamente centralizados.

Es importante que los ciudadanos participen de los beneficios de la organización Estatal, de la existencia de la estructura administrativa que ejerce dominio sobre el territorio nacional y por ende sobre cada uno de sus partes o territorios constitutivos. Y de hecho una corriente de pensamiento originada en Estados Unidos de norte-américa, el “*Welfare State*” da orientación a lo que actualmente se conoce como Estado Social de Derecho.

Colombia es un Estado social de Derecho. Ello implica la búsqueda de la materialización de diversos derechos sociales y de la justicia social. En particular Colombia se quedó atrás de una tendencia mundial de configurarse como estados federados. Al respecto Suel

(2008) destaca que si hasta el siglo XIX el Estado Unitario era predominante como forma de organización territorial en occidente, en el siglo XX, desde su primera mitad tras la caída de los imperios y la descolonización generalizada comenzó a imperar la forma organizativa federal. (p. 160). En la primera parte del siglo XX comenzaron a surgir racionamientos de las regiones como formas territoriales intermedias -entre Estado y localidades- en la cual confluían características unitarias y federales, aunque muchas veces esto fue la excepción como reconocimiento de particularidades culturales e históricas de las regiones⁷.

Ya en la segunda mitad del siglo XX. Daniel J. Elazar (1991) argumentó que se comienza a dar un cambio de paradigma (ya que encuentra 24 de 180 países con forma organizativa federal) hacia el federalismo. Ya que el federalismo este permite el autogobierno a subunidades del Estado, así desplazando como paradigma al Estado-nación. Este cambio de paradigma se puede deber a que el federalismo permite la adaptación del Estado a la diversidad y complejidad locales. A la diversidad porque permite cercanía con lo local y a la complejidad del mutante comercio mundial que hace interdependientes a los territorios.

Pero entonces ¿en qué etapa de configuración territorial se encuentra Colombia? Para Suel (2008) Colombia con la LOOT puede profundizar la autonomía administrativa y acercarse a una configuración territorial semejante a la del Estado Regional (p. 193). Esto porque la LOOT reconoce múltiples posibilidades de asociación territorial entre entidades territoriales sean departamentos o territorios.

El Estado regional permite, en teoría, distinciones regionales en base a reconocimiento de distintas formas de vida que han sido persistentes en determinados territorios (Suel, 2008, 170). En dicha forma de organización territorial persiste

7 A esto se llamó Estado Regional.

la preeminencia del Estado Unitario y no existe una segunda cámara que represente a las regiones o estados miembro, aunque si tienen las regiones reconocidas una cierta autonomía legislativa.

Existen diferentes marcos espaciales del desarrollo al interior de los Estados, Regional, territorial y local. Y en ellos se ha puesto la mirada luego del largo proceso de discursos y prácticas del desarrollo. Al respecto se debe anotar como destaca Peter Evans que surge el desarrollismo como una respuesta al papel que debe tener el Estado en la economía. Y sin embargo los estados cuyos territorios nacionales experimentaron una industrialización temprana, más allá de las razones por las cuales la experimentaron primero, apenas requieren un Estado que garantice estabilidad jurídica-militar para dejar que el mercado funcione (Evans, 2011). Pero los Estados que apostarán por una industrialización tardía, especialmente a partir de 1945, requerían Estados desarrollistas.

Para Evans, los Estados desarrollados corresponden a la visión weberiana del Estado y cumplirían meramente la función de facilitar o propiciar el funcionamiento del mercado, a través de la seguridad individual y de los derechos de propiedad. En dichos estados los capitalistas a la imagen del innovador empresario shumpeteriano buscaría invertir sus capitales, asumiendo riesgos en pos de conseguir mayores ganancias. Sin embargo, en los países del tercer mundo como indica Evans citando a Gerschenkron, por la baja capacidad de ahorro, la baja proporción de capitalistas y su gran aversión al riesgo es necesario que el Estado induzca al capital a invertir en ciertos sectores clave para el desarrollo.

Y en esa carrera de los países del tercer mundo se crearon diversas estructuras estatales, a veces denominadas Estados desarrollistas. Pero la verdad es que algunos países como Zaire se convierten en Estados predatorios, en donde persiste cierta forma de patrimonialismo y los dirigentes son parte de la familia y/o

circulo extendido de amistades del líder político. En dichos estados predatorios no existe interés en la actividad privada pues el rédito de la captura de rentas del Estado resulta más seguro. Ya en los auténticos Estados desarrollistas como son ejemplo los denominados tigres asiáticos del sudeste asiático y que en los 70 se llegaron a denominar NDC (Nuevos países desarrollados), como son Corea y Taiwán, su éxito desarrollista se basó en una tradición larga de burocracia bien pagada, enraizada socialmente, pero con autonomía que permitía intervenir para impulsar de pocas pero estratégicas industrias. Y por último, algunos Estados se quedaron en un intermedio por cuestiones de economía política, principalmente la gran fortaleza de la clase terrateniente que pugnando por recursos estatales mermaba las capacidades para desarrollar una burocracia autónoma y enraizada con el capital en un ambiente democrático. Ejemplos de estos tipos intermedios son Brasil e India, los cuales por diferencias culturales o por las perversidades de gobiernos populistas militares no consiguen priorizar unos pocos sectores para su intervención, difuminando recursos y creando pocos casos exitosos de su intervención. Ahora Gerschenkron (1962) apunto que no se requería solo de factores de producción sino también de habilidades empresariales o gerenciales que invirtieran y mantuvieran el crecimiento económico.

Para Michael Mann (2011). El poder del Estado depende de su poder (coordinador) infraestructural y de su poder despótico. Los poderes infraestructurales están en función de las tecnologías que permiten la coordinación logística estatal (aunque también pueden ser tecnologías de uso privado).

El origen del poder del Estado es: a. la necesidad del Estado; b. la multiplicidad de funciones; y c. la centralización territorializada. E incluso para algunos la solidaridad fue la fundante del Estado como afirma Mann (2011):

El Estado redistributivo parece haber sido, (...) particularmente propio de la historia

temprana de las sociedades antes de que se diera el intercambio de mercancías. Distintos núcleos económicos entregaban sus excedentes a un almacén central que finalmente se convirtió en un Estado permanente. (p. 68)

La síntesis de su obra la proporciona el propio Mann (2011):

El poder autónomo del Estado es el producto de la utilidad de la centralización territorial incrementada para la vida social en general. Ésta ha variado de forma considerable a través de la historia de las sociedades, y consecuentemente lo ha hecho el poder de los Estados. (p.75)

El poder estatal es dialectico, está en función de los mecanismos infraestructurales que dispone el Estado, pero también de la disputa social por su papel.

El argumento de la política regional se fundamenta tanto en el símil de la ayuda internacional para el desarrollo de los países menos desarrollados (PMD) insertados en trampas de la pobreza, como en la idea de que el Estado puede, mediante intervenciones específicas, proveer factores de producción y/o incentivar su provisión en las regiones que tienen algún déficit de ese sentido.

5. Desarrollo regional y algunos factores geográficos que afectan el desarrollo

El estudio y explicación de desigualdades regionales se puede remontar en economía a Adam Smith (1759). Las desigualdades de recursos naturales, clima y posición geográfica enmarcan condicionantes que, junto con la cultura, van restringiendo las posibilidades de crecimiento y desarrollo de una región. Una de las sentencias más comunes tiene que ver con el mayor nivel de desarrollo de las zonas costeras, primero planteada por Smith y recientemente revalidada por Krugman entre otros.

Siendo estas las ventajas del transporte acuático, es natural, que los progresos

del arte y de la industria se concentrasen allí donde tales facilidades convirtieron el mundo en un mercado para toda clase de productos del trabajo; en cambio, tales progresos tardaron mucho en extenderse por las regiones interiores del país. (Smith, 1759, 23)

Desde luego Smith estaba refiriéndose a la Inglaterra de su época, pero su apreciación sigue siendo válida aun hoy, países como Bolivia o Kirguistán sufren mayores obstáculos a su desarrollo por esta característica de no tener costa marítima, son lo que en la literatura de economía regional en inglés se denomina *landlocked countries*. Al interior de los países con costa (*land open countries*), como es el caso relevante de China, las zonas urbanas y desarrolladas tienden a coincidir con las zonas costeras del país. Por oposición las zonas rurales y menos desarrolladas tienden a coincidir con las zonas interiores y/o alejadas de los ríos.

Jeffrey Sachs explica que estas diferencias al interior de los países animan las migraciones campo ciudad, (2014, p77). Pero no solo las personas buscan mejores lugares, también las empresas; y esto es lo que la Nueva Geografía Económica explica, la formación de la variedad, concentraciones o aglomeraciones de actividades económicas en ciertos espacios geográficos, el porqué de los atributos cualitativos y cuantitativos; lo que normalmente depende de las economías externas de la industria⁸, que a su vez dependen del mercado de trabajo especializado, de las ventajas de la aglomeración y de la accesibilidad a mercados, más que de índole local, de índole internacional, Krugman *et al.* (2014 p. 142)

8 Las economías de escala, internas y externas, son las que producen desequilibrios en los mercados y favorecen la competitividad de las empresas y regiones. “Las economías de escala externas se producen cuando el coste unitario depende del tamaño de la industria, pero no necesariamente del tamaño de cada una de sus empresas. Las economías de escala internas se producen cuando el coste unitario depende del tamaño de una empresa individual, pero no necesariamente del de la industria” Krugman *et al.* (2014, p. 141).

Y, sin embargo, Krugman *et al.* (2014, p. 147) advierten que una vez establecida una industria y está presente economías externas o internas de escala, permanecerá aun cuando las ventajas comparativas iniciales hayan desaparecido. Por lo que el desarrollo termina siendo en parte la suerte de haber establecido primero la industria. (Boisier, 1997, Krugman et al, 2014)

Bonet y Meisel (1999) relatan algunas fuerzas económicas, políticas y geográficas que en solitario o en concurrencia explican la razón por la cual algunas regiones no convergen, creciendo rápidamente para alcanzar a las más desarrolladas. Para ellos las fuerzas que interfieren en el crecimiento regional, son:

- Económicas, como las economías de escala o de aglomeración.
- Políticas, especialmente relacionadas con la correcta dirección de la inversión pública.
- Geográficas, como cambios en competitividad o transportes para el comercio.

En esa perspectiva se crean desequilibrios espaciales, es decir, diferencias espaciales en crecimiento y riqueza dentro de los países. Por lo anterior, lo que se intenta normalmente desde la perspectiva neoliberal es consolidar regiones adelantadas para que estas irradian crecimiento y desarrollo a su *hinterland*, al mismo tiempo implementan estrategias de desarrollo locales en las áreas atrasadas. Para esto se integran las regiones de forma física, mediante vías de transporte, así como las zonas urbanas con su *hinterland*, también se promueve la asociación público privada y el fortalecimiento institucional.

Silva (2003) propuso una tipología de departamentos según tasas de crecimiento y PIB p.c. para intentar diagnosticar y partir hacia medidas de política económica regional. Discrimina así cuatro grupos de territorios o regiones según dinámicas (alto crecimiento) y según el alto o bajo PIB p.c. Establece así que hay territorios potencialmente ganadores

en marcha, dinámicos, pero con bajo PIB p.c.; que hay territorios potencialmente ganadores, dinámicos y con alto PIB p.c.; que hay territorios potencialmente perdedores y estancados (no dinámicos y con bajo PIB p.c.); y finalmente hay territorios potencialmente perdedores en retroceso, no dinámicos aunque con alto PIB p.c. Silva (2003, p.27) hace una breve descripción de los sectores que caracterizan la economía de cada tipo de territorios. Así los **territorios potencialmente ganadores en marcha** puede que se basen en la explotación de recursos naturales que recientemente han ganado valoración en el mercado. O pueden estar aprovechando ventajas competitivas vinculadas a sectores primarios en conjunto con desarrollo de manufacturas como de sectores terciarios. Su crecimiento se da con base en el mayor dinamismo de los sectores secundarios y terciarios.

De otra parte, los territorios potencialmente perdedores y estancados pueden basar su economía en actividades primarias de baja productividad o en declive (ya sea la agricultura tradicional o la explotación minera extensiva); o bien están experimentando notables desindustrializaciones causadas por rezagos en las técnicas de producción. En síntesis, o bien se han estancado, o sus crecimientos en sectores secundario y terciario son muy bajos.

Por otra parte, los territorios potencialmente ganadores pueden encontrarse vinculados a recursos naturales en exportación activa. O bien pueden estar aprovechando ventajas en sectores primarios, pero con eslabonamientos con algunas manufacturas y/o actividades terciarias. En estos territorios el dinamismo lo brindan los sectores secundarios y terciarios.

Y finalmente los territorios potencialmente perdedores en retroceso. Los cuales pueden tener un gran peso del sector primario en su economía, y dichos productos primarios están creciendo muy poco o decreciendo. O bien pueden estar perdiendo el dinamismo de sus tradicionales sectores secundarios y/o terciarios. Explica Silva que su situación de

retroceso de PIB *per cápita* puede deberse a que la inmigración esté sumando población mucho más rápido que lo que las actividades económicas crecen.

La misión de las políticas para el desarrollo regional es corregir desequilibrios regionales, y esto especialmente en referencia al ajuste estructural y desarrollo de regiones atrasadas como a regiones en retroceso que requieren reconversiones productivas. (Sánchez, O., 2007, p.142)

Para Lawrence (2000) el regionalismo viejo, cepalino, implicó buscar la sustitución de importaciones bajo una conducción gubernamental, especialmente de productos industriales. Además, se buscó planear la asignación de recursos de acuerdo a barreras al comercio existentes. Ya por el contrario el nuevo regionalismo (abierto) implicó un giro hacia vocaciones exportadoras, buscando mayor integración con el sistema económico mundial, conducido por las oportunidades que las firmas privadas aprovechan y que les permite reasignar recursos en función del mercado y coadyuvar a la integración.

Por supuesto, dicho cambio ha afectado el nivel de planificación estatal. Y obstaculiza iniciativas de uso de lo que Pérez y Rowland (2004) denominan instrumentos de política pública regional y que se han de diseñar para hacer variar los niveles de ingresos o gastos, o para cambiar asignaciones de diferentes factores productivos.

Los instrumentos de política regional son macroeconómicos cuando se concentran en los gastos e ingresos regionales y son microeconómicos cuando se concentran en la creación de mecanismo que incentiven reasignaciones de factores productivos como el trabajo, el capital y/o la tecnología, entre diferentes regiones e industrias. Esto porque algunas zonas o regiones no recibirían dichos factores de producción en condiciones de libre mercado.

En la práctica las políticas macroeconómicas terminan afectando de forma diferente a

las distintas regiones de un país o unión de países⁹. Por ejemplo, las devaluaciones afectan positivamente a las regiones y sectores mayormente volcados a la exportación, mientras perjudican en su poder adquisitivo a aquellas regionales que están concentradas en producción para el mercado nacional o en sectores no transables. Desde luego los instrumentos deben estar en respuesta a los objetivos de política regional e irse modificando o adaptando con el tiempo.

Una de las políticas regionales, referencia a nivel mundial, es la Unión Europea, cuyos objetivos se van cumpliendo en razón a la existencia de los Fondos Estructurales (F.E.). Los fondos estructurales dan vida a los principales instrumentos que materializan la solidaridad de la Unión Europea¹⁰. Aclarando que dichos F.E. financian programas plurianuales de desarrollo regional, consensuados y que permiten concentrar las ayudas a las regiones necesitadas de acuerdo a unos criterios bien definidos.

Entre otros criterios se destacan los siguientes, que definen características que deben tener las regiones beneficiarias de la política regional de la Unión Europea (Sánchez, O.I., p.146); por ejemplo, el ser una región desfavorecida que puede obedecer a que se tiene un bajo nivel de desarrollo, al tener un nivel de renta per cápita menor al 75% de la renta per

9 Se hace esta acotación porque uno de los referentes mundiales en materia de política regional es precisamente la Unión Europea.

10 De hecho, el ex Director General de Política Regional de la Unión Europea, Eneko Landáburu, afirmaba que "La política regional de la Comunidad se sustenta en el objetivo de cohesión económica y social, que se define como condición del éxito de la integración europea y recurre a la imprescindible solidaridad comunitaria frente a la magnitud de las disparidades de desarrollo. Esta cohesión encuentra uno de sus factores clave en la propia política regional...es imprescindible un esfuerzo común de solidaridad" (Landáburu; 1995; pp. 61-62). Lo que da pie para aclarar que muchas veces a la política regional se le termina denominando también política de cohesión económica y/o social, o incluso aunque menos apropiado, política estructural, en el sentido de pretender mejorar las estructuras económicas de las regiones.

cápita comunitaria, estar poco pobladas; o por ser una región en reconversión, ya sea por cambios en alguna actividad industrial o de servicios que requiere adaptación, o por disminución de beneficios en las actividades tradicionales y del campo, o por afectaciones a la pesca comercial, o simplemente porque son regiones deficitarias en ingresos, con problemas medioambientales y/o de infraestructura de transporte.

Adicionalmente, por medio de las normativas Interreg III B y C, la Unión Europea anima a la cooperación transnacional e interregional, dando un carácter asociativo o de colectividad a la política regional, que permite el ordenamiento territorial de vastas zonas geográficas, así como el intercambio y cooperación entre diferentes actores del desarrollo de las regiones y localidades de la Comunidad Europea.

Sánchez O.I. (2007) Identifica unos pasos que según él tomo la U.E. y que deberían orientar otras políticas regionales, o políticas públicas para el desarrollo regional.

- Adecuación del marco jurídico para poder aplicar la política regional.
- Revisión de la división administrativa.
- “definición de programas regionales de desarrollo integrados y plurianuales”. (p. 148)
- Cumplir ciertos principios¹¹.

Edilberto Rodríguez (2007, p. 215) apunta que la denominación de *política regional* depende del énfasis y toma así nombre de política regional, política económica regional o territorial. Y agregamos las denominaciones de política de desarrollo regional o política regional de desarrollo. Estas dos últimas denominaciones implican diferencia de autoría, siendo la penúltima de autoría

nacional (Estado) y la última de autoría de la región (subnacional).

Aunque algunos autores como Moncayo (2004), consideran que la acepción de política regional, en el sentido de política del Estado para el desarrollo de las regiones, como aquella que persigue la reducción de los desequilibrios o disparidades interregionales, corresponde al Estado, se tiende a confundir con la acepción de política regional (en el sentido de política de desarrollo desde las regiones), como aquella que canaliza esfuerzos de cada región individualmente, considerada para mejorar sus condiciones, corresponde a los entes territoriales. Pese a lo anterior lo que se observa en Colombia es que lo más cercano a políticas regionales que hay, son los planes económicos de mediano y largo plazo¹² en los cuales la nación estipula, a veces por consenso, los esfuerzos y dirección sectorial de dichos esfuerzos en las regiones.

A grandes rasgos, Las políticas regionales también difieren del criterio usado para evaluarlas, siendo la equidad o la eficiencia conseguidas, los más comunes. Para que la política regional funcione se deben conseguir arreglos institucionales en los que además de la regionalización se consiga que, tanto el gobierno nacional como los regionales, se beneficien y puedan superar, tanto el centralismo como el clientelismo. No es posible...

(...) el desarrollo sostenido para una región si no es en el marco de una política nacional de desarrollo y esta carece de toda viabilidad si no se apoya en las capacidades endógenas de las regiones y si no muestra congruencia con la política económica general”. (Boisier, 1999, p.31)

Algunos consideran que las políticas económicas regionales emergen como secuencia de la sensación de frustración de los efectos de las políticas nacionales, (Cuervo, 1999, p.89). Esto

11 Los da la U.E. son programación, cooperación, adicionalidad, gestión, seguimiento, evaluación, pagos y controles financieros.

12 Tales como los Planes de desarrollo, o las visiones o misiones que ocasionalmente se realizan por orden de algún documento CONPES.

da inicio a clamores por diseños de política de autoría endógena en que diferentes actores y agentes regionales construyen sinergias sociales para aprovechar sus capitales tangibles e intangibles para transformar socioeconómicamente su sociedad, (Boisier, 1997). Esto da lugar a dos posibles soluciones, la primera adoptar modelos de crecimiento endógeno que sigan teniendo en cuenta principalmente los aspectos estrictamente económicos, y la segunda, prestar atención al desarrollo social e institucional como un complemento necesario para generar cambios en materia de crecimiento, equidad y convivencia.

Con la preponderancia que han ganado los modelos de crecimiento endógeno a partir de los años 1990, aunado al declive keynesiano y auge de la economía ortodoxa neoclásica, en muchos países se abandonó la idea de política regional, relegando al Estado a una selectiva y discreta actuación, ya que se esperaba que la movilidad de factores en el libre mercado generara crecer más rápido a las regiones atrasadas y así la convergencia se daría de forma natural. De Matos (2000, p.23) indica que bajo esos supuestos la política económica debe encargarse de facilitar la operación del libre mercado.

Para Edilberto Rodríguez (2007) aunque algunas políticas transversales tengan efectos regionales, no reemplazan la política regional. En la actualidad muchas de las políticas transversales son volcadas hacia sectores específicos de la actividad económica, y esto dista del verdadero objetivo que debe tener la política regional: la promoción directa o estimulada del crecimiento de las regiones atrasadas (Barón *et al*, 2004), y dichas políticas no deben confundirse con políticas redistributivas generales o con estrategias endógenas de los territorios o regiones.

Pese a lo anterior, hay un problema con este -y otros autores- y es la utilización indistinta de las denominaciones del desarrollo. Por lo que después de presentar la Tabla 1, en la sección 3.3 se mostrará una relación teórica entre el desarrollo territorial el local, que resume los

resultados de algunos trabajos que abordan el proceso convergencia/divergencia regional o departamental en Colombia.

El DNP declara que...

(...) para estructurar las áreas de desarrollo, es necesario entender la infraestructura vial y de comunicaciones y los equipamientos regionales como ejes o nodos articuladores que movilizan y conectan los polos de desarrollo y facilitan la creación de entornos territoriales competitivos, vinculando activamente los territorios adyacentes de manera que aprovechen tales infraestructuras y eleven la accesibilidad a los diversos puntos situados en el área de influencia del eje. (2011, p.52)

Ahora, ¿por qué es importante el estudio de las desigualdades socioespaciales? La respuesta es un poco contradictoria, porque para la teoría económica neoclásica aparentemente las desigualdades en crecimiento y desarrollo de la economía no interesarían, pues se supone que en el largo plazo se tendería a converger por la expansión del capital en busca de ganancias. Sin embargo, esto, ha sido muy controvertido; por lo tanto surgió la explicación de que no existía convergencia porque se trataba de diferentes marcos institucionales y culturales, pero que dentro de los países, las regiones deberían comportarse como clubes de convergencia. Así el estudio sobre la convergencia subnacional surge, por un lado por una cuestión teórica dentro de la economía del desarrollo pero, por el otro lado, cómo forma de evaluar el progreso o necesidad de una política regional que busque disminuir brechas entre regiones.

Estudios de disparidades regionales en Colombia

Los estudios sobre la convergencia departamental no son tan nuevos como podría pensarse, desde el año 1992 se han realizado diversas investigaciones al respecto de la convergencia, especialmente destacan los producidos por el Centro de Estudios Económicos

Tabla 1. Trabajos realizados sobre el tema.

Autor(es)	Período de análisis	Resultado
Cárdenas (1993)	1950-1989	Exitosa convergencia
Rocha y Vivas (1998)	1980-1994	Persistente -desigualdad
Birchenall y Murcia (1997)	1960-1994	Persistente -desigualdad
Bonet y Meisel (1999)	1926-1960	Convergencia clara
	1960-1995	Creciente polarización
Barón y Meisel (2003)	1990-2000	Aumento de disparidades
Barón (2004)	1980-2000	Creciente disparidad
Cárdenas (2005)	1970-2002	Convergencia beta
		Divergencia sigma
Bonet y Meisel (2007)	1975-2000 (Con Bogotá)	Crec. Divergencia
	1975-2000 (Sin Bogotá)	Convergencia
Ramírez y Reina (2017*)	2000-2010 (5regiones)	Convergencia
	2010-15 (5regiones)	Divergencia
	2000-5	Divergencia
	2005-2010	Convergencia
León y Ríos (2013)	1990-2010	Divergencia**

Fuente: elaboración propia. *Trabajo en proceso de publicación. **León y Ríos (2013) realizaron análisis de convergencia de IDH y sus componentes Ingreso, Esperanza de vida y Educación, que serán comentados más adelante.

Regionales (CEER)¹³ Sánchez, O.I. (2007, p. 122).

Los trabajos pioneros solo disponían de datos de producción bruta y difieren en los periodos analizados y modelos de crecimiento base para el análisis de las convergencias. En la Tabla 1 se resumen los resultados de algunos trabajos.

ay que apuntar que Cárdenas (1993) consideró las variables migración y educación en su investigación y encontró que la primera no influyó significativamente, pero en cambio la inversión regional en educación permitió mayor crecimiento a las regiones que las realizaron. Años después, Mauricio Cárdenas (2005), analizando el periodo 1970-2002 encuentra que las convergencias *sigma* entre departamentos han aumentado, es decir, hay una mayor dispersión de los datos de PIB p.c. departamentales y casi no hay departamentos con PIB p.c. cercanos al

promedio. Sin embargo, las diferencias entre el PIB per cápita más alto (Bogotá) y el más bajo que es Chocó, han disminuido por lo que se constata convergencia *beta*.

6. Desarrollo territorial y desarrollo local

Dado que el nuevo regionalismo involucra mayor papel del sector privado en el desarrollo, surgen con fuerza las nociones de desarrollo territorial y desarrollo local. Aunadas a los movimientos globalistas clamando por mayor transparencia en los procesos gubernamentales dichas nociones de desarrollo, en concreto, buscan encontrar especificidades ubicadas en la localidad o región para basar en ella una producción competitiva a nivel internacional y anclar a esa apuesta el desarrollo.

Aunque los presentes autores consideran que el desarrollo territorial implica desarrollo de institucionalidad para la transparencia y generación de acuerdos entre actores con

13 Del Banco de la República de Colombia en Cartagena.

intereses no siempre coincidentes, y que el desarrollo local corresponde más a una planeación microeconómica público-privada con el fin de asegurar la competitividad, en la literatura y en la práctica de los territorios locales y regionales ambos aspectos del desarrollo son tomados en cuenta en diferente grado de énfasis.

Se presenta el desarrollo territorial como sustentado en los conceptos territorio, actores sociales y territorialidad. *El territorio*, como ya lo indicó Haesbaert (2010), puede ser reticular, zonal y las múltiples capas de territorios crean la multiterritorialidad, los territorios se imbrican con el de otros agentes o actores sociales. Los territorios a que refiere el desarrollo territorial en Colombia, normalmente son los *territorios zona* asignados por los Estados a sus unidades administrativas fundamentales: departamentos o municipios (Reina-Bermúdez, 2017, p. 56). La discusión del desarrollo, colocando en el centro a los territorios y no a las regiones en la economía del desarrollo, se hace especialmente importante luego del incremento de las descentralizaciones del siglo XX en América Latina (Boisier, 1997, p. 11 y p. 23) y que Elazar vincula con la creciente federalización de los Estados. El territorio entraña relaciones de poder donde diferentes actores sociales agencian, esto es, buscan administrar intercambios simbólicos e intercambios o movimientos físicos. (Painter, 2010)

Por otro lado, los *actores sociales*, grupos estructurados de intervención, que ejercen dominio sobre ciertos recursos y comparten necesidades que los motiva a organizarse (Aguilar Ibáñez M. J. y Ander-Egg E., 2001), comúnmente tienen valores sociales e identidad propia. Los actores sociales llevan a cabo acciones de territorialización, desterritorialización y/o reterritorialización. (Haesbaert, 2010)

Por último, La *territorialidad* es “un intento de afectar, influenciar, o controlar acciones, o acceso por mantener o intentar forzar el

control sobre un área geográfica específica”¹⁴ (Sack, 1983, p. 55). Entonces, la territorialidad es un proceso de índole social, económica y/o cultural de tensión entre actores sociales cuando coinciden espacialmente, pero sus intencionalidades no se concilien claramente.

Una vez aclarados los conceptos *territorio*, *actores sociales* y *territorial*, y tomando la confluencia de ellos, puede definirse ahora el desarrollo territorial como el cambio a través de la generación de sinergias territoriales, donde diferentes actores sociales establezcan acuerdos y crean “estrategias territoriales para afrontar diversas situaciones indeseadas o perfectibles y así conseguir incrementos productivos y mejoras en la calidad de vida de las personas en sus territorios de actuación o competencia”, (Reina-Bermúdez, 2017, p. 58). Y aunque el desarrollo puede ocurrir por azar, se debe partir de la premisa de que el desarrollo es posible, Boisier (1997). Es particularmente importante para el desarrollo local o territorial, el surgimiento de instituciones que beneficien a todos. (Caravaca, I. Y González, G., 2009)

“Aunque suele confundirse con el desarrollo local, dicho tipo de desarrollo se fundamenta en la innovación volcada a la producción en medio del contexto global postfordista”, (Reina-Bermúdez, 2017, p. 58). El postfordismo implica que los territorios se encuentran en medio de un sistema económico mundial de producción flexible y diferenciada en diferentes localidades, muchas veces internconectadas por la participación en alguna fase de la producción de un mismo producto, es decir, no conectadas solo por el intercambio. El desarrollo local en lo económico consistiría en lograr localizar una parte de esa producción mundial, pero con competitividad global. Por otro lado, el desarrollo territorial principalmente refiere al establecimiento institucional en medio de un ambiente democrático y transparente. (Boisier, 1999)

14 Traducción propia de el inglés.

Por tanto, desarrollo territorial es un crecimiento económico acompañado de mejor nivel de vida gracias a la sinergia social, es decir, a la convergencia de intereses de los actores sociales en un ambiente institucional y democrático (Reina-Bermúdez, 2017, p. 58). Dicho desarrollo territorial bien puede partir desde organizaciones campesinas, comunidades étnicas, organizaciones comunales. Recientemente se fomentan las alianzas Universidad-Estado-Empresa, como intentos de formar enraizamientos burocráticos con relativa autonomía y transparencia estatal, pero también de crear cogobernanza.

Aunque por lo general en un principio se catalogaba el desarrollo territorial según el origen de los actores clave en endógeno o exógeno, es difícil reconocer en la actualidad esto, más bien existen formas intermedias. Así, solo para conocimiento los desarrollos territoriales serían endógenos en el caso de que los determinantes de la acumulación de capital principales sean agentes residentes en el territorio, sumando progresos técnicos generados por el sistema científico y tecnológico del área. Y su ideal opuesto, el desarrollo territorial exógeno si el progreso técnico obedece apenas a procesos de transferencia tecnológica y si la acumulación de capital se presenta vía agentes externos al territorio. (Reina-Bermúdez, 2017, pp. 58-59)

Con respecto al *Desarrollo Local*, para Bartolomé Pérez y Emilio Carrillo (2000), el desarrollo local surge como parte de un “nuevo modelo de política económica caracterizado por la división de funciones entre la macro y la microeconomía y el reparto de tareas y responsabilidades entre los escalones públicos”. Es decir, solo es posible el desarrollo local con descentralización política. Y dicho desarrollo local acontecerá en ciudades, pueblos o veredas concretas, no ha de tenerse una macroescala en la consideración del desarrollo local.

En desarrollo local, los procesos espontáneos de organización de la sociedad civil, así

como de participación de esta, deben ser integrados institucionalmente para conseguir concertación y buena gobernanza. Para ese efecto, por ejemplo, se han de crear mesas de concertación de desarrollo local y/o de lucha contra la pobreza que permitan la construcción de planes estratégicos de desarrollo. Normalmente lo estratégico se refiere a la identificación de potencialidades, o ventajas comparativas, dados los recursos ya existentes (localizados específicamente en dicha localidad o territorio) y los que razonablemente se pueden generar, tales como capital humano, infraestructuras, asociaciones, organizaciones estatales prestando servicios como bien público de un sector en la localidad, etc.

Por lo general las metas de desarrollo local tienen tres componentes básicos: a) objetivan el crecimiento de una producción puntual, mediante el incremento de la productividad, lo que permitiría generar mayores niveles de ingresos y de empleo; b) planes para intensificar la integración con la región de que es parte, como mercado inmediato, con las demás regiones y con los mercados internacionales, es decir, planes para conseguir integración comercial y física; c) aumento y mejoramiento de calidad de bienes y servicios ofrecidos por los distintos niveles de gobierno, (Pérez y Carrillo, 2000). Todo lo cual contribuye, no solo a la generación de desarrollos locales, sino al desarrollo humano.

En Valcárcel (2006) encontramos unas referencias que identifican el desarrollo local con el desarrollo territorial rural, porque definen como finalidad del desarrollo rural objetivos similares al de desarrollo local, empezando por la finalidad de conseguir el máximo valor agregado de recursos locales subutilizados, siguiendo por la integración de actividades rurales y urbanas, y terminando por objetivar la incorporación de pobladores rurales en las actividades generadas por el crecimiento local. (p.27)

Ahora bien, desde la óptica del postdesarrollo, que no es más que la enunciación del

desarrollo como un discurso de poder e incluso de control social de los pueblos, se critican las posibilidades y caminos para conseguir el desarrollo a imagen de occidente y se expresa que, por el contrario, la búsqueda de mejora socioeconómica debe obedecer a la herencia de la comunidad local: sus valores y tradiciones, (Valcarcel, 2006, p.28). Así, lo local debe fundar la reconstrucción moral y política de las sociedades, pero desde las comunidades, para establecer lazos basados en confianza y reciprocidad. Esto es, las prácticas locales de desarrollo, para los teóricos del postdesarrollo, exigen que sean agenciadas por actores de base.

El desarrollo local puede definirse como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región” (Vásquez Barquero, 2001, p. 21); el cual es endógeno si la comunidad local consigue liderar dicho proceso de cambio estructural.

Para Vásquez Barquero (2001), la hipótesis que posibilita el desarrollo local es que existen recursos y economías de escala no suficientemente explotadas que permitirían dar cambios a esas estructuras productivas, movilizar la demanda de trabajo, mejorar las capacidades tecnológicas, así como también la capacidad empresarial y/o la infraestructura, dadas las dotaciones de recursos naturales, el sistema socio-político y la cultura. La clave para aumentar el bienestar local es construir y/o consolidar un sistema productivo que genere economías de escala a partir de la innovación y recursos disponibles. Por tanto, el desarrollo económico local se caracteriza por conseguir una organización sistémica de las unidades de producción, esto para contribuir a la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales, (Vásquez Barquero, 2000, p. 21). Por último, puede considerarse un abordaje del desarrollo económico desde la metodología de abajo hacia arriba, en la que diferentes actores locales realizan inversiones

y/ controlan los procesos de crecimiento. (Vásquez Barquero, 2000, p. 22)

7. Justicia social interterritorial

En esta sección se mostrará cómo ha evolucionado la solidaridad como principio constitucional y qué implicaciones ha tenido para el desarrollo solidario con justicia social.

Cuando se habla de solidaridad, de golpe es fácil reconocer su significado y sus alcances, sobre todo en el ámbito personal. La solidaridad es asumir como propios intereses de otras personas, sentir empatía, generar un proceso de colaboración mutua para solucionar sus problemas, interés e inquietudes, (Segado 2012). Sin embargo, la palabra solidaridad tiene diferentes acepciones, dependiendo del contexto y de donde sea usado. Por ejemplo, no es tan fácil de definir o identificar los alcances y su aplicación precisa cuando la solidaridad se convierte en un principio rector, angular de una constitución, (De Juan y Peñalosa, 1979). ¿Hasta dónde va la solidaridad entre pueblos o regiones, como juegan los diferentes intereses regionales en este sentido? Esta pregunta es un poco más compleja en especial cuando hablamos de desarrollo solidario con justicia social. Ya la solidaridad es una virtud social por excelencia y, según Amengual (1993), implica una relación de pertenencia y de corresponsabilidad que vincula a los individuos con el grupo social, de igual modo, a los diferentes grupos sociales ente sí.

Ya lo indicaba Adam Smith (1759) en la *Teoría de los sentimientos morales*: no solo los egoísmos motivan la acción del hombre, también los sentimientos de empatía. Igualmente apunta Smith (1759) que los individuos resienten con mayor intensidad una pérdida que una ganancia. Recientemente Richard Thaler (1980) ha retomado este asunto y ha indicado que los modelos de racionalidad microeconómica no han estado incorporando lo que él llamó el *principio de aversión a las pérdidas*, mecanismo enmarcado dentro de

la economía conductual que lleva a que los individuos tengan una disposición a comprar ciertos bienes especiales a un precio x determinado, pero una disposición a venderlo solo a un precio mayor a x , por ejemplo, los vinos para los coleccionistas expertos¹⁵.

Entonces, partiendo de su idea, si el individuo tiene mayor precio de reserva para renunciar a ciertos bienes que para comprar ciertas cosas, entonces es posible que el sentimiento de empatía que moviliza solidaridad, se mueva por la identificación y por el sentimiento que con mayor intensidad sentimos cuando observamos grandes pérdidas del prójimo, que pertenece a un gran grupo¹⁶ del cual también hacemos parte, y es posible que el sentimiento de empatía sea menor en intensidad con pequeñas ganancias de dicho prójimo.

Por otro lado, a nivel de Estado, la solidaridad es la expresión del proceso cultural de maduración colectiva para definir su organización social, (Coturri, 1990). Un proyecto compartido y un respaldo activo de la sociedad. Pero no es suficiente con que se fomente la solidaridad, ya que como señala Cortina (1990, p. 3 y p.12), la solidaridad puede introducir relaciones asimétricas entre quien ejerce solidaridad y quien se beneficia, ya que de no aplicarse correctamente puede generar una relación vertical, es decir, la solidaridad podría suponer cierta superioridad por parte de quien la ejerce, e inferioridad por parte de quien se beneficia.

Para disminuir estos conflictos la solidaridad tiene que ser acompañada por justicia social, la cual implica la búsqueda del goce relativamente equitativo de los progresos técnicos y productivos de una sociedad, de

tal forma que se vaya mejorando el bienestar de los diferentes grupos de individuos en la sociedad y entre los diferentes grupos.

Para entender el significado de solidaridad resulta más fácil empezar por recordar su significado originario y etimológico, es decir, mediante el rastreo del surgimiento del concepto de solidaridad y la adopción como principio constitucional por diferentes Estados. De esta manera, el término «solidaridad» encuentra su raíz en el étimo romano *solidarium*, que se enlaza con las expresiones *solidum*, *soldum*, y que significa «entero», «compacto», y de ahí la conocida figura jurídica de la *obligatio in solidum*, en la que cada uno de los codeudores asume la totalidad de la obligación contraída, y cada uno de los coacreedores dispone del derecho de exigir el cumplimiento de la obligación en su totalidad.

Sin embargo, esta concepción solo se incorpora en la vida jurídica y en el Estado como herencia del Derecho Romano rescatada por el Código Civil napoleónico de 1804, (Hayward, 1959. p. 270). Por otro lado, Peces-Barba (1998, p. 16), menciona que hay dos momentos donde el significado de la solidaridad se diferencia claramente. En el primer momento la solidaridad de los antiguos, que abarca desde la cultura clásica hasta el siglo XVIII, en la cual la solidaridad es una virtud en las dimensiones éticas y religiosas. Posteriormente, el autor identifica la solidaridad de los modernos como un rechazo frente a la visión de la economía de los clásicos, Adam Smith (1723-1790) y Thomas Robert Malthus (1766-1834), buscando en principio disminuir la presión del modelo individualista que se promovía en esos momentos¹⁷.

Para Rosanvallon (1995) después del surgimiento del seguro de vida en el siglo

15 El principio de aversión es complementado por la propuesta de cuentas mentales de Thaler en 1985. THALER, R. (1985). "Mental accounting and consumer choice. Marketing Science, 4(3)", p. 199-214.

16 Para una explicación del comportamiento de los grandes grupos (*large groups*) ver entre otras obras de Vamik D. Volkan. Volkan, V. D. (2003). Large-group identity: Border psychology and related societal processes. Mind and Human Interaction, 13(1), 49-76.

17 Hay que recordar la vieja frase de Malthus que decía «la felicidad del conjunto será resultado de la felicidad de los individuos y se iniciará primero en ellos. No se requiere una cooperación». La corriente que surge y que busca contradecir esto ya que piensan que la felicidad y el bienestar si implica colaboración y cooperación.

VIII la idea del seguro comenzó a configurar el contrato social y la sociedad aseguradora hasta el periodo de guerras mundiales en la primera mitad del siglo XX. En dicho periodo, siglos XVIII y XIX principalmente, *el seguro*, mediado a veces por el Estado, se convirtió en una suerte de *mano invisible de la solidaridad*, que impide encadenamientos de desgracias. (pp. 18-19)

La sociedad aseguradora se fue configurando de la mano con la aparición de la asistencia como un *derecho límite*, con carácter *residual y temporario*; que, sin embargo, contribuye a los antecedentes del concepto de seguridad social. La seguridad social tiene dos orígenes: el aumento de la pauperización, especialmente urbana, que exigió acciones de asistencia social por parte del Estado; y la existencia de seguros que vinculaban contractualmente a los individuos, en tanto contribuyentes, con el Estado, (Rosanvallon, 1995, pp. 22-23). Y con el surgimiento de la seguridad social se da origen al Estado de Bienestar¹⁸.

Una de las razones por las que se brinda asistencia social es la materialización del riesgo catastrófico¹⁹, considerado por Rosanvallon (1995) el creciente problema de las sociedades humanas, (p. 29). Por tanto, diversos países han desarrollado mecanismos para disminuir y atender la materialización de estos riesgos. Disponiendo así de medidas en casos de catástrofe natural que permiten movilizar recursos para ayudar a los ciudadanos afectados. Esto se enmarca en una lógica solidarista que se hibrida con la idea del seguro. Esto último porque el Estado

18 Dependiendo del país, corriente ideológico o del momento histórico se ha llamado también Estado Protector, Estado providencia o en inglés Welfare State.

19 Los riesgos catastróficos en nuestra actual situación de cambios globales climáticos están en conexión con las grandes áreas urbanas y el consumo más allá de los límites ambientales. Aunque puntualmente están vinculados a materialización de riesgos a la vida humana de determinantes geomorfológicos: inundaciones y terremotos. Así como también por grandes desastres causados por fallos tecnológicos como por efectos de cambios climáticos fuertes o por fuertes fenómenos climatológicos conocidos como La niña, El niño, los tifones y huracanes.

termina compensando a afectados por riesgos en cualquier parte del territorio nacional y esto constituye un ejercicio de solidaridad interterritorial mediado por el Estado, la cual se suma a las solidaridades espontáneas individuales.

Pese a las posibles críticas de origen libertario y capitalista contra las políticas de Seguridad Social, en razón de que el Estado incentiva a los individuos a descuidarse de sí mismos, hay situaciones adversas que refieren globalmente a poblaciones, que no pueden atribuirse a decisiones individuales sino a la dinámica socioeconómica, (Rosanvallon, 1995, p. 31). De hecho, antes del desarrollo del genoma humano no se podían personalizar los riesgos de contraer ciertas enfermedades, por lo que la noción de justicia rawlsiana, *creada con un velo de ignorancia*, se ajustaba a los sistemas de seguridad social, especialmente la salud. Pero con la creciente información...

(...) ingresamos en una era posrawlsiana de reflexión social. Con su teoría de la justicia fundada sobre la de un principio de justicia formulado bajo un velo de ignorancia, Rawls teorizó de hecho el tipo de Estado providencia que actualmente está desapareciendo. Lo que hoy necesitamos es un enfoque de la justicia “bajo el sol del conocimiento” de las diferencias entre los hombres. (Rosanvallon, 1995, p. 57)

Así la discusión sobre la justicia distributiva se va alejando cada vez más de la vieja cuestión del reparto analizada desde la óptica de la lucha de clases y se va convirtiendo en la discusión-conflicto por la interpretación sobre el sentido de justicia²⁰. (Rosanvallon, 1995, p. 60)

Rosanvallon (1995) apunta que el progreso de nuestro conocimiento de las desigualdades entre hombres conduce a distinguir tres factores de diferenciación: aquellos determinados por naturaleza (en el

20 Para Aristóteles, la justicia entraña un problema porque no tiene una solución teórica posible. No hay forma de definir *a priori* lo justo, y por tanto su solución está siempre vinculada a la experiencia y la practicidad de esta. En últimas, la justicia es una *convención* social.

sentido de la genética), el comportamiento de cada individuo, y los resultados de la suerte, (p. 57). Trasponiendo esto a las cuestiones regionales, tenemos que si las *desigualdades naturales son objeto de acción cuando se adopta el principio de igualdad de oportunidades*, entonces, la pertenencia a cierta región o territorio de la nación es una característica que podemos asimilar a una condición natural, desconsiderando por ahora los desplazamientos por incentivos económicos, ya que pone al individuo en un *entorno socioeconómico* que no depende solamente de su comportamiento individual sino de la dinámica social.

Ahora, teniendo en cuenta el apunte sobre la era posrawlsiana de Rosanvallon, se dispone de mayor información sobre nuestras regiones (ver cuentas departamentales: DANE), lo que permite evaluar la situación de cada una de ellas en comparación con sus vecinas o similares. Por lo que en el plano regional, de aquí en adelante la solidaridad entre individuos y entre estos a través de las regiones o el Estado, ha de estar de la mano con una transparente democracia deliberativa, (Rosanvallon, 1995, p. 63). Este asunto es tan importante que Rosanvallon afirmó: “Únicamente en la perspectiva de una solidaridad sustancial puede constituirse el Estado de providencia, sin el cual la idea misma de nación no podría subsistir sino bajo sus especies arcaicas”. (Rosanvallon, 1995, p.68-69)

El ejemplo que presenta Pierre Rosanvallon sobre lo anterior es Canadá, porque en los periodos en que el vínculo federal en Canadá se apreciaba frágil, solo el Estado providencia ayudó a mantener la cohesión nacional. Ahora bien, en los países del mundo en desarrollo existe una gran dificultad de introducir/ implementar un Estado providencia solidarista sin desarrollo económico y preeminencia del trabajo asalariado bien remunerado. Ante lo cual la identidad colectiva en países no desarrollados se convierte en una ficción, identificando con deportistas o artistas relevantes a nivel internacional. La solidariad

en las sociedades de países en desarrollo debe fundarse así, tanto en la idea de simpatía como en la de deuda social, aquí presentada en función de las desigualdades regionales. La idea de simpatía fue expuesta por Adam Smith en la *Teoría de los sentimientos morales*, y la de deuda social por Jean Jackes Rousseau.

Una vez explicado cómo se ha estructurado la solidaridad en los diferentes Estados sobre todo en los federales y Estados centrales, y si es posible aplicar de la misma forma el concepto de solidaridad, y algunos ejemplos, ya que esto termina por explicar una parte de cómo ven los Estado el tema de la solidaridad y luego se dan ejemplos concretos de España, Alemania e Italia, donde se desarrolla este principio.

8. Teorías federalistas y federaciones con principio de Solidaridad Interterritorial-

Para iniciar esta sección es necesario explicar que la solidaridad interterritorial se expresa mejor en el marco de una descentralización administrativa sumada a una descentralización fiscal, aunque no necesariamente implique autonomía política, es decir legislativa, como se explicó en la sección precedente sobre las formas de Estado. Luego de la descentralización fiscal procede un arreglo del sistema tributario en que las funciones de los entes territoriales, las cuales, según Collado, son de carácter asignativo, redistributivo, y de estabilidad y desarrollo económico. (Collado, 1992, p. 685)

Dichas funciones se pueden cumplir de acuerdo a la capacidad financiera dependiente de las figuras tributarias, que en teoría deberían depender del “grado de movilidad interjurisdiccional de los factores de producción en relación con los niveles de gobierno”, (Collado, 1992, p. 685). Siendo que el factor tierra puede ser gravado por los tres niveles: local, regional y estatal; el factor trabajo por su movilidad se podría gravar a niveles regionales o estatales; y finalmente el capital resulta apropiado que se grave por el nivel estatal. Por tanto, bajo ese criterio

de movilidad de los factores a gravar, los impuestos sobre la riqueza corresponden al Estado (al menos su recaudación) y el impuesto sobre propiedades inmuebles correspondería a las localidades, mientras en una incógnita queda lo que se pueden atribuir a las regiones. De todas formas, debe propenderse por la sencillez entendida como fácil comprensión de los tributos, así como por los más bajos costes de recaudación y gestión tributaria. Por esto Collado (1992) recomienda no la duplicidad de tributos en diferentes niveles territoriales, sino la existencia de recargos con asignación establecida a cada nivel territorial.

La solidaridad interterritorial, como indica Rodríguez G. (2004), a partir de la teoría de Amartya Sen, debe servir para el desarrollo de los territorios periféricos, en el que se objetive el bienestar como resultado de la libertad o capacitar a los individuos para que estén protegidos de aquellas dos previsibles. Así se superaría “el problema de desarrollo en territorio rural es periféricos” (Rodríguez G., F., 2004). Desde luego esta solidaridad interterritorial toma una forma distinta dependiendo del enfoque que este guiando el federalismo. El enfoque tradicional del federalismo principalmente busca una nivelación usando al Estado federado como intermediario, mientras que la segunda generación efectiva descentralización fiscal, generando incentivos fiscales y haciendo más directa la solidaridad interterritorial. Shen *et al.* (2012), indicaron que con las teorías de segunda generación del federalismo se avanzó un mucho más allá de una teoría sobre la provisión de bienes públicos locales que planteaba enfoque tradicional. Planteándose así, en el enfoque de segunda generación, que el Estado a través de los gobiernos locales tienen impactos críticos en el crecimiento económico local. Ellos argumentan que la teoría tradicional del federalismo fue adecuada para el estudio de aquellas economías industrializadas, entre tanto, la teoría federalista de segunda generación es adecuada para ver economías

en proceso de descentralización, en transición y en desarrollo²¹.

Ellos encuentran dos cosas, principalmente. Primero, se pueden proporcionar incentivos fiscales a los gobiernos locales y obtener mejoras en la distribución horizontal del gasto público per cápita. Segundo, los incentivos fiscales fuertes conllevan aumentos acelerados del sector no estatal y mayores reformas en el sector estatal. Entiéndase por incentivos fiscales: la reducción que desde finales de los años 1970 el gobierno chino hizo de las recaudaciones como porcentaje del PIB, que pasaron de un sistema altamente centralizado a uno en donde cada provincia generaba sus ingresos y tenía un porcentaje, inicialmente el 20%. Pero esto no quiere decir que no hubiese solidaridad interterritorial en el sistema federal chino, de hecho, a las provincias que en los primeros años de los 80 presentaron déficit, se les comenzó a permitir retener un porcentaje mayor, en decremento de provincias más desarrolladas a las que se les permitió retener menos proporción de la recaudación. (Pp. 5-8.)

Por tanto, para Shen *et al.* (2012) las teorías federalistas deben prestar mayor atención a los incentivos del gobierno y hacia las cuestiones institucionales, mediando incentivos locales proporcionados por la federación.

El contrargumento para lo planteado por Shen *et al.* (2012) es que los incentivos fiscales pueden llegar a generar problemas de equidad, debido a que aquellas provincias con mayores impuestos recaudados tendrán mayores crecimientos en relación con las provincias de crecimiento lento. Para Weingast (2009), la teoría federalista fiscal de primera generación (FFPG) suponía la existencia de planificadores sociales benévolos, conceptualización idealista weberiana, bastante ingenua.

Por otro lado, el federalismo fiscal de segunda

21 Basado en Shen *et al.* (2012) tanto los Estados Unidos y China tienen fuertes incentivos locales a las regiones o estados subnacionales, mientras Canadá está en un punto intermedio entre incentivos fiscales altos y bajos; e India, México y Rusia, presentan bajos incentivos fiscales.

generación (FFSG) estudia el desempeño de gobiernos locales y regionales de acuerdo con incentivos políticos y fiscales que tienen los funcionarios subnacionales. Por tanto, han de considerarse los diseños de transferencias intergubernamentales: los cuales no deberían tener reparto lineal en pro de la equidad vertical y horizontal (como en el FFPG), sino promover la prosperidad económica local mediante incentivos fiscales, como en el caso chino. Y dados los resultados del caso chino que mostraron Shen *et al.* (2012), se puede deducir que diferentes sistemas tributarios generan incentivos fiscales diversos para elegir políticas públicas. Particularmente el FFSG muestra que generar fuertes incentivos fiscales a los gobiernos subnacionales favorece la formulación de políticas que favorezcan el crecimiento del mercado. Esto porque los gobiernos tienen el incentivo de aumentar sus ingresos ahora dependientes directa o indirectamente del tamaño del mercado subnacional. (Weingast, 2009)

Por el contrario, los gobiernos subnacionales con <<restricciones presupuestarias suaves>> tienen incentivos escasos para conducir al crecimiento económico y entrañan diversas problemáticas financieras y económicas.

El **caso Español**, es un caso particular porque si bien existe el Principio de Solidaridad Interterritorial (PSI), debe estudiarse bajo el marco del federalismo cooperativo, (Collado, 1992, p.687). Esto encuentra asidero parcialmente en el hecho de que la Constitución de España 1978, establece la cooperación-competencia entre comunidades autónomas, el Estado y las localidades, (Val y Rivera, 2005). Dicho federalismo cooperativo condujo a la distribución de funciones entre diferentes niveles gubernamentales, como se resume a continuación:

- **Localidades:** función de optimación de recursos para prestación de servicios y ser subsidiario del Estado y regiones.
- **Regiones,** es decir, comunidades autónomas: función de proveedor de

bienes y servicios, así como coadyuvar a la redistribución y estabilización.

- **Estado:** acciones tendientes a la estabilización como al desarrollo económico y de redistribución de la riqueza e ingresos. Adicionalmente la prestación de servicios que constituyen bienes públicos para el conjunto de la sociedad, como la defensa.

Lo anterior, resalta Collado (1992, p. 689), implica que es la responsabilidad estatal el asunto de la disminución de los desequilibrios regionales constatados a través de indicadores económicos. Es al gobierno estatal español a quien competen las acciones redistributivas conducentes al crecimiento global nacional con mayor equilibrio y distribución relativamente justa de la renta nacional entre comunidades autónomas.

La constitución española ha permitido un mejoramiento parcial de la equidad vertical impositiva, o de la importancia de las haciendas de cada nivel territorial. Esto porque se pretendía según la ley hasta entonces una distribución del gasto público que diera al Estado el 50%, a las regiones (comunidades autónomas) el 25% y a las localidades el 25%. Pero desde que se operó la mencionada meta el Estado paso de 73,9% a 63,8%; las comunidades autónomas pasaron de 13,5% a 21,4%; y las corporaciones locales pasaron de 12,6% a 14,8%. (Collado, 1992. p. 693)

Dichas atribuciones de recursos a cada hacienda territorial en la carta magna española, en relación con la financiación de comunidades autónomas, se corresponde a dos principios esenciales: el de coordinación con el fisco del Estado y el de solidaridad interregional. (Collado, 1992. p. 694). Siendo así la financiación autonómica tiene dos orígenes: a) los recursos propios, originados en impuestos propios, deuda pública autonómica y otros; b) transferencias estatales que corresponden entre otros al Fondo de Compensación Interterritorial y a recursos para nivelación.

Dicho Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que constituye el principal instrumento de política regional español ha tenido dos etapas, como explican Leiceaga *et al.* (2014). En la primera etapa, de 1984 a 1990 tenía la finalidad de subsanar las necesidades de recursos de las comunidades autónomas para invertir en los servicios que la constitución les delegaba, siendo así un mecanismo de financiación. Y en la segunda etapa, se puede considerar que se configura como un auténtico instrumento de política regional.

En cuanto a los resultados, Del Val y Rivera (2005), indican que la constitución española de 1978 que ha producido una aceptable convergencia interregional, acompañada de un proceso de modernización, lo que ha permitido el disfrute de bienestar social bastante aceptable en el conjunto del territorio nacional. Por tanto, los repartos de responsabilidades y derechos a cada una de las comunidades autónomas han igualado las regiones progresivamente, consiguiéndose el “objetivo constitucional de que cada uno de los habitantes de nuestro Estado tenga unos niveles de servicio mínimos y equivalentes, independientemente del lugar donde residan”, Del Val y Rivera (2005, p. 98). Obsérvese que se indica *servicios mínimos, no condiciones iguales* de vida.

El Caso de Alemania, el cual explicamos basados en Martínez (2013) se basa en una transferencia de recursos directamente entre los *Lander*²² y basado, no en la búsqueda de equilibrio regional basado en el PIB regional como en España, sino en la capacidad fiscal. Explicado esto debe apuntarse que el reparto de tributos en Alemania se basa en cuatro partes: a) conceptos base para determinar la capacidad financiera de cada *land*; b) repartos de IVA²³; c) compensaciones financieras entre *Lander*; y d) transferencias complementarias de origen federal.

22 En Alemania la división política está dada en diferentes *land*, que se pueden asimilar a las regiones, estados miembros y/o comunidades autónomas españolas. Siendo el plural de *land*, *Lander*.

23 Impuesto al Valor Agregado.

En Alemania los sistemas de compensación financiera comenzaron en 1950, con la entonces República Federal de Alemania, y funcionó bien hasta la reunificación en razón de la homogeneidad entre los *Lander* que conformaban dicha federación, actualmente conocidos como *Lander* del oeste, y que hacía que las transferencias entre los territorios no fueran mayores. Sin embargo, tras la reunificación, iniciada en 1990²⁴, el volumen de recursos que han tenido que transferirse por parte de los *Lander* más ricos a los demás, especialmente a los *Lander* del este que no tuvieron suficiente desarrollo tras años de estar bajo la esfera soviética²⁵, y que significaban un tercio del territorio de la Alemania unificada, un cuarto de su población y un sexto del PIB.

Helmut Kohl, presidente en el periodo 1982-1998, para igualar las dos economías, usando como analogía el principio de vasos comunicantes, “creo el impuesto de solidaridad, que recaudó más de un trillón de dólares de la década, valor que fue revertido para la fusión de las dos Alemanias”²⁶, traducido de Homma. (2008, p. 75)

En síntesis, en Alemania el marco constitucional de la Solidaridad Interterritorial actual tiene tres instrumentos para redistribuir territorialmente recursos: el primero, una proporción de la recaudación del IVA de acuerdo a la proporción de habitantes, aunque se reserva hasta el 25% (nacional) para los *Lander* con menor capacidad financiera; el segundo, la compensación financiera entre territorios considerando capacidad financiera de los municipios parte del *land*

24 Unificación ocurrida después de la caída del muro de Berlín, en 1989.

25 Martínez E. (2013) Explica que tras la reunificación, Alemania paso de 11 a 16 estados, diferenciándose tres grupos: *Länder* territoriales del Oeste, *Länder* territoriales del Este y Ciudades-Estado: Berlín, Bremen y Hamburgo.

26 Las empresas de Alemania Oriental presentaban baja productividad y eran obsoletas y existía un deterioro ambiental que los alemanes orientales habían camuflado. Adecuar las empresas a los estándares ambientales de Alemania Occidental también causo gastos mayores a los imaginados previamente”

y ponderaciones, entre las ponderaciones se consideran el número de habitantes, las necesidades territoriales específicas o baja densidad poblacional; y tercero, las transferencias complementarias del *Bund* (federación). Pese a todo, la constitución alemana prevé una reducción paulatina de transferencias a los *Länder* del Este que terminará en 2019, y de esta forma se terminará acabando o moderando el llamado “recargo de solidaridad”.

Por último, se ha de indicar que, pese a la existencia de los tres instrumentos de redistribución territorial, el Tribunal Constitucional ha marcado límites al sistema de solidaridad al determinar que: “no debe llegar al extremo de eliminar las diferencias ni se debe invertir el orden inicial de mayor a menor capacidad financiera de los *Länder*”. (Martínez, 2013, p. 5)

Comparación entre Alemania y España. Para García A. (2014), ambos casos se caracterizan por la falta de claridad y de transparencia, derivado de la violación de representación del impuesto, incluyendo el no saber en qué administración pública se terminarán usando. Igualmente, las distribuciones no obedecen a un criterio racional, sino que están influenciadas por una situación pasada y, además, se han establecido límites que en Alemania han correspondido a la determinación del Tribunal Constitucional, federal, mientras que en España corresponde a limitaciones presentadas por las comunidades autónomas, como Cataluña²⁷ mediante su legislación o por haber dispuesto la constitución un tratamiento especial a Navarra y el País Vasco, que se ha conocido como *régimen foral* y por la cual dichas comunidades no aportan una contribución similar al de otras comunidades.

Dichos límites podrían resumirse a la prohibición de nivelación total o, dicho de otra forma, a la de respetar la ordinalidad de las

regiones, por lo cual el orden de las regiones, usando el criterio escogido, debe ser igual antes y después de la redistribución, aunque la nueva distribución sea más equitativa, en Alemania la razón para esto es el respeto a la individualidad de los *Länder*. Pese a los anteriores límites, se reconoce que España tiene el FCI, mientras que la solidaridad interterritorial en Alemania se lleva a cabo de forma más directa.

En cuanto al destino de recursos, en España estos están suscritos a la inversión necesaria para prestar servicios públicos fundamentales, mientras que en Alemania los diferentes *Länder* pueden elegir libremente la destinación de sus recursos financieros, lo cual puede resultar razonable ya que permite que la solidaridad garantice no solo la nivelación de recursos, sino también, la realización de extraordinarias inversiones con el fin de romper círculos viciosos de subdesarrollo.

Caso Europa. Para Plaza Gutiérrez (2002), la política regional que se trazó la Unión Europea desde 1975 y que se materializó una década después, tiene el objetivo de:

(...) intentar actuar en favor de las áreas más necesitadas del territorio comunitario, configurándose así desde un principio como un mecanismo de solidaridad interterritorial tendiente a reducir las distancias y desequilibrios existentes de estos espacios en relación con las regiones más dinámicas. (p. 44)

A partir de entonces se ha facilitado a las zonas periféricas, con mayores carencias de determinados factores de producción, equipamientos²⁸ en el sentido de instalaciones e instituciones que facilitan la vida, su preservación y desarrollo. En ese sentido, el proceso de integración europea es al mismo tiempo la construcción de una sociedad europea más solidaria.

²⁷ Ver: Estatuto de Autonomía de Cataluña que recogió límites a la solidaridad interterritorial.

²⁸ Normalmente tratados por el urbanismo como aquel conjunto de edificaciones o espacios, normalmente de uso público, que facilitan actividades complementarias a las de vivienda y trabajo.

9. Normas y planes de desarrollo en Colombia

En esta sección se presentan algunos apartes normativos y de planes de desarrollo y sus nexos con la solidaridad interterritorial, o su falta de entendimiento del desarrollo regional, que corresponde a la mistura de elementos teóricos del desarrollo territorial y desarrollo local.

Colombia no es ajeno a las exigencias de un Estado social de derecho, y en su constitución adoptó el principio-valor de la solidaridad; en su artículo 1 consigna que Colombia es un Estado social de derecho “(...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. (Constitución de Colombia, 1991)²⁹

Con este artículo la constitución determina, en su parte de *filosofía política*, que la estructura del Estado colombiano debe guiarse por el principio valor de la solidaridad. Condicionando de este modo toda la actuación de las autoridades públicas y de la población en general.

Teniendo en cuenta esto, la Sentencia C-237 de 1997 de la Corte Constitucional, expresó:

El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas

personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. (Corte Constitucional, 1997)³⁰

En ese apartado la Corte Constitucional reconoce decididamente la presencia de la solidaridad en el contrato social, aunque en una relación específica Estado-individuo. Así que, al menos en la Constitución, no se puede encontrar todavía un ápice de solidaridad interterritorial, a menos que se argumente qué habitantes de un territorio se encuentren en condiciones de inferioridad, pero esto en materia jurídica estaría por desarrollarse.

Visión Colombia 2019 y Agenda interna para la productividad y la competitividad.

A través del CONPES 3297 de 2014 se encargó al DNP la construcción de la “Agenda interna para la productividad y la competitividad” -en adelante Agenda Interna-, la cual se construyó en medio de un “proceso de construcción conjunto”, por el cual todos los actores, es decir, el sector público nacional y territorial, el sector privado, actores políticos, academia y sociedad civil, se vieron involucrados en un proceso de pensamiento sobre el desarrollo económico de sus departamentos a largo plazo, buscando consolidar concesos sobre acciones a corto, mediano y largo plazo para aumentar la productividad y competitividad, Sánchez, O.I. (2007, p 133). En dicho proceso, al tiempo que se construía la agenda nacional, los departamentos identificaron agendas internas, buscando definir: apuestas productivas, requerimientos para aumentar la competitividad y las opciones para solventarlas.

El mismo CONPES 3297 de 2004 disponía la elaboración de un documento denominado Visión 2019, o Visión Colombia II Centenario (ver Tabla de Principios y Objetivos de la Visión Colombia II Centenario). De dicho documento interesa destacar el objetivo 2: una sociedad

29 Es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

30 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-237-97.htm>

Tabla de Principios y Objetivos de la Visión Colombia II Centenario.

Principios	Objetivos
1. Alcanzar un modelo político profundamente democrático sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.	1. Sociedad y ciudadanos libres y responsables.
2. Alcanzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.	2. Una sociedad más igualitaria y solidaria.
	3. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.
	4. Una economía eficiente que garantice mayor nivel de bienestar.

Fuente: Tabla 5 de Sánchez, O.I. (2007) p. 136. Basada en DNP Visión Colombia II Centenario.

más igualitaria y solidaria; así como el objetivo 4: una economía que garantice el mejor nivel de bienestar.

Los procesos que plantea la agenda interna de competitividad como la Visión 2019, “hacen evidente la necesidad de contar con una política regional que articule esfuerzos de los diferentes niveles del Estado y de los actores en aras de la consolidación del desarrollo económico regional en el país”. Sánchez, O.I. (2007, p.142)

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De otra parte, la *Ley LOOT* - Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, 1457 de 2011³¹, dictó normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y modificó otras disposiciones, estableciendo los principios de sostenibilidad y de solidaridad que deben cumplir los planes de desarrollo. En el artículo 3, enuncia sobre **Principios rectores del ordenamiento territorial**, de los cuales destacan los siguientes: solidaridad y equidad territorial; y regionalización.

En relación con el primer principio rector este parece ser un desarrollo del principio constitucional de subsidiariedad, interterritorial, ya que se encarga a la “la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor

desarrollo relativo” con el fin de contribuir al “desarrollo armónico del territorio colombiano”. Esta última frase, *desarrollo armónico*, parece ser un símil de la noción de *desarrollo cohesionado* que manejan los planeadores de la Unión Europea como Landreau. Por último, tal principio debe “garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.”

Por otra parte el principio de regionalización, y que es el principal apoyo de la tesis de Suel (2008) acerca del tránsito de Colombia hacia una configuración territorial de Estado-región, plantea precisamente la asociación territorial en reconocimiento de...

(...) marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario(..)

...para ver las distintas formas de asociación territorial planteadas remitirse a la LOOT.

Ahora, aunque la LOOT dispone en sus principios la solidaridad territorial, “El SGP y el SGR son de los principales mecanismos **solidarios** de descentralización y redistribución del ingreso, vía transferencias, que surgen con la Constitución Política de 1991”. (Ramírez y Reina, 2017)

31 Congreso de la Republica. Colombia (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf

Planes de desarrollo nacional 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” capítulo 6, titulado Dimensiones transversales. La cuestión regional quedó subordinada a los intereses de actividades económicas sectoriales. Así se puede leer por ejemplo que:

(...) es necesario definir una serie de políticas encaminadas a reconocer las particularidades regionales y a promover el desarrollo local y regional, posibilitando que las diversas acciones sectoriales incorporen la dimensión territorial en sus políticas y consiguiendo, en conjunto, una asignación y uso más eficiente de los recursos públicos y una mayor contribución de las políticas nacionales para reducir los desequilibrios, al igual que para aprovechar los potenciales económicos, con los cuales alcanzar mejores niveles de desarrollo. (DNP, 2006, p. 607)

De hecho, más adelante dicho PND 2006-2010 (p. 609) plantea alcanzar el desarrollo socioeconómico incluyente a través de “visiones compartidas sobre regiones de actividad económica más competitivas, promoviendo una organización territorial innovadora y flexible que propicie la reducción de los desequilibrios en el desarrollo territorial”. Es decir, dicho plan priorizó los sectores a las regiones como punto de partida; inscribiéndose dentro de lo que teóricamente se llama Nueva Política Regional correspondiente a los modelos de crecimiento endógeno. Lo cual significa que se relega al Estado a papeles pasivos, de estabilidad institucional, justicia, derechos de propiedad, así como la provisión solo de bienes públicos puros³².

El PND 2010-2014 reconoce la heterogeneidad geográfica, así como los diferentes niveles de desarrollo regional y la diversidad cultural y

social. Aduce a las “trampas de la pobreza, de la complejidad de las relaciones territoriales y de condicionamientos históricos estructurales” (2011, p.27) las brechas en el desarrollo regional. Y por esto se propone el “crecimiento y desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente”. El problema es que lo basa en las iniciativas de desarrollo regional, que se corresponden más con las vertientes teóricas del desarrollo territorial y/o local que con los presupuestos de una política regional como se ha definido aquí en el marco teórico.

Aduce el PND que la disparidad es tanto en competitividad como en capacidades institucionales, y que tales diferencias se deben a la falta de conectividad física de algunos departamentos que no pertenecen al centro del país y/o al eje cafetero (ver Anexo PND 2010-2014. Prosperidad para todos.) Por tanto, en primera instancia plantea un ambicioso programa de infraestructuras con el fin de hacer converger a las regiones atrasadas.

En el apartado de lineamientos estratégicos para la formulación de políticas y estrategias regionales se vuelve a caer en el diagnóstico de aspectos sectoriales con diferente territorialización en algunos departamentos, siendo uno de los ejemplos el de infraestructura minero-energética; develando el verdadero carácter de los planteamientos de este PND 2010-2014, que de nuevo es una mezcla entre políticas transversales sociales y sectoriales, pero no de política económica³³.

Hay que reconocer, sin embargo, que el PND 2010-2014 plantea el impulso a algunos macroproyectos, los cuales, al estar vinculados con la provisión de infraestructura de algunos departamentos y regiones con menores niveles de ingreso per cápita, en teoría, contribuirían a generar procesos de convergencia. De hecho la intencionalidad es, ya que tales proyectos son “considerados

32 Aquellos que según la teoría económica son objetivamente de libre acceso y no rivales al consumirse por varias personas.

33 Para quien quiera observar con detalle lo planteado puede observar las tablas II-2 del PND mencionado en las pp. 41-43.

estratégicos para la lograr mayor convergencia y desarrollo Regional". (DNP, 2011, p. 47)

Para ir cerrando el análisis de este PND se debe decir que pretendió promover áreas de desarrollo territorial, tratándose básicamente de dar vida a la ley LOOT; para constituir ejes de integración que al mismo tiempo funcionen como plataformas de crecimiento regional, (DNP, 2011, p. 59). Esto constituye un avance con respecto a los pasados Planes Nacionales de Desarrollo y esfuerzos de planeación previos a la Constitución de 1991. Al crearse los acuerdos o contratos-plan entre entidades territoriales y gobierno nacional, así como a través de la creación de diferentes áreas de desarrollo territorial, se incrementa el conocimiento territorial y la participación de actores regionales y locales de forma permanente en los procesos, incrementando la conexión nación-territorio.

Los esquemas asociativos planteados en PND 2010-2014 incluyen las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios y/o territorios indígenas; algo que, guardando las proporciones ya que en Colombia no es estructural, se parece mucho al programa Interreg de la Unión Europea. Así, a juzgar por ese hecho, se está avanzando poco a poco, por adición hacia una política regional. Sin embargo, y dado que el nuevo regionalismo involucra mayor papel del sector privado en el desarrollo, surgen con fuerza las nociones de desarrollo territorial y desarrollo local.

Aunadas a los movimientos globalistas clamando por mayor transparencia en los procesos gubernamentales, en concreto, dichas nociones de desarrollo buscan encontrar especificidades ubicadas en la localidad o región, para basar en ellas una producción competitiva a nivel internacional y anclar a esa apuesta el desarrollo.

Aunque los presentes autores consideran que el desarrollo territorial implica desarrollo

de institucionalidad para la transparencia y generación de acuerdos entre actores con intereses no siempre coincidentes, y que el desarrollo local corresponde más a una planeación microeconómica público-privada con el fin de asegurar la competitividad, en la literatura y en la práctica de los territorios locales y regionales, ambos aspectos del desarrollo son tomados en cuenta en diferente grado de énfasis.

En el PND 2014-2018 la aparente atención a particularidades regionales, incluyendo sus ventajas comparativas, no implicará un trasfondo de quienes mantener las desigualdades del sistema urbano tradicional y de los diferentes territorios. Al fin y al cabo, implican en la práctica seguir haciendo lo mismo, mantener supuestas vocaciones productivas. Al respecto cabe reflexionar si hacer la misma cosa una y otra vez permite esperar resultados diferentes.

Las anteriores estrategias surgen de un diagnóstico por región que, a través de unos ejes articuladores, deben lograr las metas esperadas para disminuir y cerrar las brechas o diferencias entre las regiones y los departamentos en diversos aspectos relacionados con los servicios del estado y la competitividad de las regiones. (Ramírez y Reina, 2017)

El PND 2014-2018 se diferencia del anterior en que para cerrar las brechas entre regiones, el actual se basa en el análisis de 19 variables frente a 2 del plan anterior, por lo que es mucho más completo, además divide las regiones según el grado de desarrollo que tengan, ya sea robusto, medio o temprano. (Ramírez y Reina, 2017)

Al igual que los anteriores, este plan nacional de desarrollo, identifica disparidades espaciales. Las primeras en apuntar son las desigualdades en relación con la pobreza, identificando brechas entre ámbitos urbanos y rurales en el capítulo III, *Colombia equitativa y sin pobreza extrema*.

Y aunque dichas disparidades regionales, como el ingreso *per cápita* son normales, lo cierto es que los niveles de la desigualdad departamental medida por el Índice de Gini (I.G.) son mayores en Colombia que en las economías de la OCDE. Siendo 0,31 el I.G. colombiano y 0,20 el I.G. OCDE. El error estriba en que expresamente se confía el combate a estas diferencias a políticas transversales siguiendo lineamientos de la OCDE (OCDE, 2013 y 2014). El texto expresa puntualmente: “necesidad de políticas transversales que logren reducir las brechas productivas entre departamentos”. (DNP, 2015, p.60)

En el importantísimo capítulo II, *Colombia en Paz*, también se hace referencia a la cuestión de las brechas espaciales. Puntualmente el objetivo 3 de dicho PND plantea “Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad”, (DNP, 2015, p. 66). Y en virtud de ello se dispondrían los diferentes esfuerzos para cerrar brechas en cuestiones como atención a infancia o a personas con discapacidades, para incluirlos socialmente. Así mismo implica cerrar brechas espaciales en temas de salud, educación y vivienda.

Con los capítulos IV, VI, VII, VIII, IX y X sucede algo similar que con los capítulos II y III, están vinculando, o más bien subordinando, el aspecto regional a aspectos transversales. Los capítulos IX y X se refieren a políticas regionales, pero no desde en la intención de cerrar brechas. En el capítulo IX, *Buen Gobierno*, el objetivo 1 es fortalecer la articulación nación-territorio, lo cual contribuye, pero no se suscribe dentro de las definiciones de política regional. En el capítulo X, *Crecimiento verde*, llama la atención la intención de realizar uso sostenible del capital verde, lo cual denota -o anticipa- los planes para las regiones con mayor biodiversidad, el papel de proveedores de bienes o servicios ecosistémicos.

En el capítulo XI, *Estrategias regionales*, las cuales construyeron a partir de reuniones que se denominaron *Diálogos Regionales para la*

Construcción del PND 2014-2018, de los cuales tomaron insumos de los actores territoriales. Por tanto, en realidad dichas estrategias regionales se asemejan más a procesos de desarrollo territorial de las regiones, mediado por actores del gobierno central que políticas de desarrollo regional.

En el capítulo once, *Estrategias regionales*, luego de una regionalización inusual de siete regiones se declara en los nombres de las estrategias los objetivos de cada región en el cuatrienio. Siendo así, las estrategias fueron las siguientes: Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema; Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes; Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente y Bogotá, D.C.; Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental; Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos; y Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental.

Analizando la justicia social interterritorial en el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, o **Acuerdo de La Habana FARC-Estado**, se encuentra que el enfoque de justicia social interterritorial desde dicho Acuerdo” se evidencia en principio como una razón fundamental en la construcción de un renovado modelo de desarrollo con enfoque territorial, que se materializa en el mismo acuerdo con el propósito de fortalecer la presencia del Estado y sus instituciones en totalidad del territorio nacional, (ver página 3 del acuerdo final). En su conjunto, el acuerdo es un instrumento de planeación y desarrollo del territorio a largo plazo que integra políticas, programas y marco jurídico, entre otros aspectos técnicos tendientes a la consolidación de la paz como meta principal, siendo este último un derecho supremo de obligatorio cumplimiento. Dicho enfoque se consagra en cada uno de

sus seis puntos³⁴. Sin embargo, se considera aquí que el más vinculado con la superación de brechas espaciales y regionales es el punto *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)*. Dicha RRI surge con el propósito de combatir uno de los fundamentos históricos de la violencia en Colombia, siendo la “tierra” un factor de conflictos en las zonas rurales del país, y que ya constituía un grave conflicto, el agrario, previo al conflicto armado, por lo que sobre ella donde ha recaído la mayor afectación del conflicto armado. La distribución de la tierra, la propiedad, el atraso de lo rural *versus* lo urbano, la ausencia de bienes y servicios del Estado en las zonas rurales, han coartado su desarrollo, y es allí mismo donde también donde se estructurará la reconciliación y se consolidará la paz estable y duradera que se pretende con el acuerdo.

Lo planteado por los acuerdos de alguna forma termina por enfocarse en problemáticas ya señaladas por algunas investigaciones sobre capacidades institucionales que, en términos de justicia, particularmente muestran que el centro del país presenta mayor capacidad, mientras que la periferia del país tiene menores Índices de desempeño de la justicia local³⁵. Por tanto, o derivado de lo anterior, la política antidrogas ha venido siendo selectiva en territorio concentrando su eficacia en el centro del país, (García, Espinosa y Jiménez, 2013, p. 8). En concreto las disparidades judiciales tienen tres características: a) número y calidad de funcionarios concentrados en el centro, por tanto, ostenta dicha zona una mayor capacidad de justicia (pp. 9-12); b) la realizabilidad de las investigaciones son menores en los territorios periféricos del país; y c) la existencia de una

relación inversa entre capacidad y necesidad de justicia por tener cultivos de drogas estupefacientes, (pp. 26-30).

10. Repensando posibilidades en Colombia

Para pensar en la posibilidad de un criterio de solidaridad interterritorial en Colombia como fundamento de una política regional, primero cabría preguntarse: ¿ha existido política regional en Colombia? Y nos encontramos con algunos autores que afirman que no ha existido, porque lo más parecido ha terminado en favoritismos regionales o en políticas transversales.

Para Barón y Meisel (2003, p. 61), en Colombia solo han existido políticas regionales implícitas que favorecen a unas determinadas regiones, aquellas industriales y Bogotá. A las cuales habría que añadir las cafeteras

Para otros autores sí han existido en Colombia políticas regionales explícitas, aunque pocas, pero han tenido un carácter compensatorio y temporal. “Los dispersos intentos de política regional explícita han tenido una orientación compensatoria ya sea para afrontar desastres naturales o críticos problemas sociales focalizando temporalmente, el gasto público hacia programas de alcance territorial restringido” (Rodríguez, E., 2007, p. 216-7). Ejemplos de lo anterior han sido los programas Plante, el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero, el plan Nacional de Rehabilitación, la ley Ruiz, ley Páez, y el programa de Desarrollo Rural Integrado. Esos programas, apunta Edilberto Rodríguez (2007, p. 217) básicamente han estado realizando tres tipos de acciones: megaproyectos de infraestructura, estímulos a aumentos de oferta de factores en ciertas regiones, y estímulos a inversiones privadas en polos de crecimiento.

Pese a los augurios de los frutos de la descentralización. Tanto Barón y Meisel (2003), como Bonet (2004) y Bonet y Meisel (2006), analizando los años de la década de

34 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI); Participación política: Apertura democrática para construir la paz; Fin del Conflicto; Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; Implementación, verificación y refrendación.

35 Para ver orientaciones sobre información del sistema judicial en Colombia consultar: Colombia. Ministerio de Justicia-Oficina de Información Judicial. (2015) Índice de la justicia local.

1990, apuntan a que la descentralización no contribuyó a disminuir las disparidades, por el contrario, incluso las profundizó. Por tanto, “*se requiere de una política estatal para “reducir las enormes diferencias en los ingresos per cápita”*”. (Bonet y Meisel, 2006, p.30)

La descentralización se ha producido tanto por argumentos de pluralidad política, como de menores niveles corrupción. Se supuso que, con la descentralización y elección de autoridades locales, habría más ganadores -políticos-. Lo primero se ha conseguido, las elecciones por el ejecutivo nacional no son un todo o nada ya que las elecciones locales pueden dejar otros ganadores políticos.

Sin embargo, la segunda no. En parte esto se podría aducir a que no ha sido suficientemente elevada la descentralización fiscal que aumentaría el nivel democrático en las regiones o estados subnacionales, (Weingast, 2009). Según Oskar Nupia (2007), esto se debe a que la suposición de menos corrupción se originaría por un decrecimiento del intervencionismo estatal, al tener competencia jurisdiccional las autoridades locales y esto haría un progreso hacia menos intervención económica. Otro aspecto en la relación corrupción-descentralización es el supuesto de que la descentralización produciría mayor *political accountability* local, es decir, ejercicios de ajustes de cuentas de los votantes con los políticos en ejercicio, no reeligiéndoles, por lo que para hacerse reelegir los políticos o partidos tendrían que mejorar su gobernanza. Pero ese escenario no contemplaba que en contextos de países en desarrollo, donde las elites locales son más fuertes que las nacionales, la corrupción se incrementa con la descentralización. Nupia (2007), explica que Esto ocurre porque las entidades territoriales poseen importantes grados de monopsonio en el mercado de trabajo (p.22), lo cual es cierto, al menos para la mano de obra con educación superior. Se requiere entonces de la competencia en dicho mercado por parte de otros sectores económicos competitivos, tales como una agricultura tecnificada o las empresas del sector secundario.

Bonet (2006) explicó que la descentralización no produce efectos en materia de convergencia porque no existen criterios de redistribución en las transferencias (del Sistema general de participaciones). Ramírez y Reina (2017) encuentran que con la creación del Sistema General de Regalías-SGR, si se aplica la lógica redistributiva, usando como criterio de decisión los niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas departamentales y municipales, pero esto tiene el problema de depender de los auge en recursos naturales y de los niveles de “*state take*”.

Sánchez, España y Zenteno (2016), en un análisis del impacto de la descentralización fiscal en las finanzas públicas subnacionales de Colombia encuentran que la descentralización, pese a aumentar las transferencias a gobiernos subnacionales, no consiguió promover una generación de recursos propios, lo que algunos denominan pereza fiscal. Y esto se debe a que impuestos sobre los vicios, por ejemplo, son inelásticos y por lo tanto no consiguen ayudar a superar los desequilibrios verticales³⁶.

Franz Gutiérrez R. (2007), llamó la atención sobre la política regional, la cual debería incorporar la ecología en el ordenamiento territorial y de la mano con ello considerar tanto la diversidad biológica como cultural del país; lo cual, en materia de desarrollo sostenible, es tan urgente como superar la visión cortoplacista que Oscar Sánchez (2007) indica como uno de los obstáculos al desarrollo, que en Colombia busca superar déficits mediante alternativas de autofinanciamiento territorial. En su lugar se debería buscar: “mayor progresividad en la tributación y unos regímenes tributarios diferenciados para las entidades territoriales”. (p. 149)

Otro obstáculo apuntado por Oscar Sánchez (2007) es el desconocimiento territorial y de las necesidades de cada territorio, lo

36 Desequilibrio vertical se considera en finanzas públicas a la situación en la que los ingresos con diferentes niveles estatales no consiguen superar los gastos del ente territorial.

que ha llevado a relegar asuntos del sur y del oriente del país, al igual que los asuntos del Chocó, para concentrarse en las zonas portuarias y centro-andinas. Se requiere entonces evolución institucional de los entes territoriales, de acuerdo con los artículos 150, 320 y 302 de la Constitución Política de Colombia. Entonces, las diferencias entre regiones en Colombia obedecen a indefinición del nivel intermedio; por lo que la política de desarrollo regional debe pensarse como una institución que se acople al ordenamiento territorial y a la planeación económica nacional, e instituirse como una institución social dentro del contrato social. Esto de la mano con lo que indicaba Kalmanovitz (2006, p 40) que la nación colombiana debía...

(...) darse unas regiones que alcancen a dotarse de suficientes recursos tributarios, obtener economías de escala, que sean relativamente homogéneas, que impulsen el desarrollo en todas las partes de la nación y que compitan sanamente entre ellas por recursos productivos y tributarios.

Usando la metodología de Silva (2003), las clasificaciones que realiza Oscar Sánchez (2007) con base en datos CEGA 1975-2000, difieren de las clasificaciones con los datos DANE 1990-2000, lo que se puede deber tanto a auges (despegues) económicos o caídas que comenzaron en algún momento entre 1975 y 1990, o a que algunos de los departamentos incluidos en el grupo de Nuevos Departamentos, con su gran nivel de renta y poca población, incrementaron tanto tasas de crecimiento como PIB *per cápita*; ejemplos de ello son Casanare y Arauca, que crecieron en base a la explotación petrolera, haciendo quedar al grupo Nuevos Departamentos en el tipo I (potencialmente ganadores en marcha). Lo que muestra como mayor información de cada uno de los territorios a un nivel de territorial desagregado facilita comprensión de las dinámicas económicas regionales y/o territoriales. Y recordando a Rosanvallon (1995) sobre el tránsito hacia una sociedad que base su seguridad social a la luz de la información, es necesario identificar regiones

aportadoras netas, como regiones sostenidas por las transferencias.

Por el contrario, como indicó Oscar Sánchez (2007) la información detallada y analizada hace necesario plantear medidas diferenciadas que reconozcan las diferencias y polaridades regionales existentes entre los departamentos del país. Aparte de la observación del fenómeno convergencia/divergencia y del establecimiento de tipologías como las propuestas por Silva (2003), mayor análisis mesoeconómico puede ayudar a precisar el comportamiento y, por tanto, necesidades particulares de cada una de las regiones para conseguir el desarrollo.

Sin embargo la información sola no es suficiente. Como indican Bermúdez y Medina (2007) el conflicto político militar en Colombia fue, o ha sido, limitante para afrontar “con reformas profundas la pobreza, las desigualdades económicas y sociales de la población, las **desigualdades regionales**, el desempleo, la exclusión en la educación y salud” (p. 249), haciendo que el conflicto fuese uno de los determinantes del desarrollo regional. De hecho, los autores mencionados apuntan que las posibles planeaciones buscando intervenir factores que causan efectos desequilibrantes, han chocado con intereses político-económicos, lo cual denota la complejidad al hablar de desarrollos regionales en Colombia, su carácter tecno-político y las limitantes que imponen conflictos armados en diferentes partes de la geografía nacional.

Al respecto, Bonet y Meisel (2007, p. 173), al analizar la convergencia mediante un índice de Theil, ponderado por el porcentaje de población nacional que cada población departamental representa, encontraron clara hegemonía de Bogotá, y junto con algunos gráficos ilustrativos mostraban la distribución espacial de ingresos y crecimientos que se acentúa en Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico; coincidentemente las regiones más industrializadas del país.

11. Conclusión

La revisión documental de normativas y diversos documentos de planificación económica en Colombia, como los planes nacionales de desarrollo, permite rastrear, dados los datos sobre desigualdades territoriales en Colombia, la necesidad de la discusión de la justicia social interterritorial a mejorar mediante un principio de Solidaridad Interterritorial, como ya existe de forma explícita o tácita en países como España, Alemania o China y en la Unión Europea.

Dicho principio se debería aplicar, principalmente, para superación del conflicto y lograr el desarrollo cohesionado del territorio nacional, con base en una relativa equidad de desarrollos regionales. Esto ya que el DNP (2015, p.37) reconoce que los municipios de categoría 6 han sido precisamente de los más afectados por el fenómeno de violencia y conflicto armado colombiano, en el que ha incidido mucho el narcotráfico, es decir aquellos con menor población, argumento reforzado por el informe *Colombia: razones para la esperanza* y por García *et al.* (2013) al apuntar que las zonas periféricas y rurales del país presentan mayor déficit institucional. La presencia de grupos armados ha coincidido con las dificultades en materia de justicia propias de su condición fiscal y geográfica.

Así como en términos de justicia social genéricamente se habla de búsqueda de equidad para garantizar mínimos niveles de vida o de bienestar de ciertos individuos, la justicia social interterritorial implica considerar la búsqueda de equidad entre los territorios, mediada por la solidaridad territorial, buscando niveles mínimos/aceptables de desarrollo territorial. Esto implica superar las nociones de competitividad territorial que amenazan con fracturar los contratos sociales de los diversos Estados-nación y reconocer que las condiciones desiguales en materia económica entre las regiones y/o territorios dentro de un Estado, no deben generar diferencias en la provisión de instituciones y programas sociales. De esta forma se ha de

garantizar no igualdad en el gasto, basado en la capitación, sino igualdad en la presencia de instituciones y programas sociales que garanticen en primer lugar los derechos ciudadanos hasta de tercera generación (ambientales y colectivos) para que el desarrollo pueda ser una opción de verdad y no un mito en los territorios.

Y finalmente, aunque la planificación del desarrollo ha apuntado a una pretendida endogeneidad del desarrollo (local o territorial) en vez de una política regional como se ha descrito en el Marco Teórico, ha surgido con la LOOT el principio de solidaridad territorial que supone, en primer lugar el avance hacia una organización territorial de Estado Regional y, segundo, la posibilidad de discutir en el futuro cercano el principio de solidaridad interterritorial como fundamento de política regional, habida cuenta del tamaño del territorio y economía colombianas.

Los autores agradecen a la UNAD el apoyo para realizar la presente investigación.

Referencias

- Accioly, H. (1948). A ratificação e a promulgação dos tratados, em face da Constituição Federal Brasileira. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*.
- Aguilar Ibáñez M. J. y Ander-Egg E. (2001 – 2). *Diagnóstico Social. Conceptos y Metodología*. Lumen, Buenos Aires – México, 140p.
- Amengual, G. (1993). La solidaridad como alternativa: notas sobre el concepto de solidaridad. En *Revista Internacional de Filosofía Política*.
- Badía, J. F. (1974). El Estado unitario. En: *Revista de estudios políticos*, (195), 9-48.
- Barón, J. D. (2004). ¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales entre 1980 y el 2000? En: A. Meisel (editor) *Macroeconomía y regiones en Colombia*, Banco de la Republica, Cartagena.

- Barón R., J. y Meisel R., M. (2003). La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990. *Documentos de trabajo sobre economía regional*. n. 36. Cartagena: Banco de la Republica – Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Barón, J.D., Pérez, G., y Rowland, M. (2004). Consideraciones para una política económica regional en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, No. 52, noviembre, Centro de Estudios Económicos Regionales, Bogotá: Banco de la República.
- Bermúdez y Medina (2007). Planeación del Desarrollo Regional: una mirada política en medio del conflicto. En: Rodríguez, E. y Vallejo, L. *Modelos de desarrollo y economía regional*. UPTC-OIKOS. pp. 170-99.
- Birchenall J., J. y Murcia G., G (1997). *Convergencia regional: una revisión del caso colombiano*. Archivos de Macroeconomía, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación-UMACRO
- Boisier, S. (1999). Desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales. En *Terra Nostra*, n. 4. UPTC, Tunja.
- Boisier, S. (1999). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais*, (2), 39-53.
- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. EURE. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 23(69), 7.
- Bonet, J. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*, n. 77, Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales - Banco de la Republica.
- Bonet, J. (2004). Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso nacional: la experiencia colombiana. En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*, n. 49, Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales - Banco de la Republica.
- Bonet M., J. y Meisel R., A. (2007). Los contornos de la economía departamental en las últimas dos décadas. En: Rodríguez, E. y Vallejo, L. *Modelos de desarrollo y economía regional*. UPTC-OIKOS. pp. 170-99.
- Bonet M., J. y Meisel R., A. (1999). La convergencia regional en Colombia: una revisión de largo plazo, 1926-1995. En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*, n. 8, Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales - Banco de la Republica.
- Caravaca, I. Y González, G. (2009): *Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial*. Scripta Nova, vol. XIII, 289, [1 mayo 2009].
- Cárdenas, M. (2005). Crecimiento económico en Colombia: 1970-2005. En: *Coyuntura Económica*, n 35, 2, pp. 49-59.
- Cárdenas, M. y Pontón, A. (1993). Convergencia y migraciones interdepartamentales en Colombia: 1950-1989. En: *Coyuntura Económica*, v. 23 n. 1.
- Colombia, DNP (2015). *PND 2014-2018 Todos por un nuevo país*. Bogotá: DNP.
- Colombia, DNP (2011). *PND 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.
- Colombia, DNP (2007). *PND 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: DNP.
- Collado Yurrita, M. Á. (1992). Sobre las haciendas autonómicas y locales: postulados del federalismo cooperativo. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* n. 255-256. Recuperado de: <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/7299/collado4.pdf?sequence=1>
- Cortina, A O. (1990). Más allá del colectivismo y el individualismo: autonomía y solidaridad. Sistema. EN: *Revista de Ciencias Sociales*, (96), 3-17.
- Coturri, G. (1990). Las bases políticas de la solidaridad. En: *Anales de la Cátedra Francisco Suárez - Italia, años 80. Derecho, política y democracia*, nº 30.

- Cuervo, Luis M. (1999). El rompecabezas de la intervención económica territorial. En: *Territorios*. Bogotá: CIDER-ACIUR-IDEADE, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana.
- De Juan y Peñalosa, J. L. (1979). El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos. En: *Documentación Administrativa*, (181).
- De Matos, Carlos (2000). Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. En: *Revista Estudios Regionales*. n. 58, Universidad de La Rioja.
- DNP (2004), *Documento Conpes 3297 - Agenda Interna para la productividad y la competitividad: Metodología*. Resultados del proceso y propuestas iniciales, septiembre de 2.005.
- Elazar, D. J. (1995). *Federalism: an overview (Vol. 1)*. Pretoria: HSRC Publishers.
- Evans, Peter. (2011). El Estado como problema y solución. En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Argentina).
- García, A. V. (2014). El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: Aplicación y límites. En: *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (20), 214-277.
- García V., Mauricio, Espinosa R., José y Jiménez A., Felipe (2013). *Instituciones y narcotráfico: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia*. Bogotá: DeJusticia. Recuperado de
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Belknap.
- Haesbaert, R. (2010). *El mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad*. Siglo XXI. ISBN: 9786070303081. 328p
- Hayward, J. E. (1959). Solidarity: The Social History of an Idea in Nineteenth Century France1. In: *International Review of Social History*, 4(2), 261-284.
- Homma, A. K. O. (2008). Extrativismo, biodiversidade e biopirataria na Amazônia. En: *Texto para discussão n.27*. Brasilia D.F. Embrapa Informação Tecnológica. Recuperado http://bbeletronica.sede.embrapa.br/bibweb/bbeletronica/2008/texto/sge_texto_27.pdf
- Juárez, M. G. (2010). *Formas del Estado de Derecho y delimitación del derecho al Buen Gobierno*. Arbor, 186(745), 901-915.
- Kalmanovitz, Salomón (2006). *La idea federal en Colombia durante el siglo XIX. El radicalismo colombiano del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Krugman, P. R., Obstfeld, M., Melitz, M. J., & Moreno, Y. (2014). *Economía internacional: teoría y política (No. 382.1 K7y.)*. Prentice Hall.
- Landaburu, E. (1995). Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea. En: *Situación 1995/1* (número monográfico sobre la Unión Europea); BBV; Bilbao; pp. 61-71
- Lawrence, Robert Z. (2000). *Regionalism, Multiculturalism, and Deeper Integration: Changing paradigms for Developing Countries*.
- Leiceaga, X. F., Peñas, S. L., & Corbacho, X. A. (2014). El fondo de compensación interterritorial: Análisis y propuestas para una reforma. En: *XXI Encuentro Economía Pública (p. 73)*. Universitat de Girona.
- León, D. y Ríos (2013). Convergencia regional en el índice de desarrollo humano en Colombia. En: *Equidad y Desarrollo*. n. 20. pp. 105-141.
- Mann, Michael (2011). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del

- Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Argentina).
- Martínez E., D. (2013). La solidaridad interterritorial alemana. En: *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, (10), 1-34.
- Moncayo, Edgar (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional-PNUD-CEPAL.
- Nupia, Oskar (2007). Decentralization, corruption, and political accountability in developing countries. En: *Serie Documentos CEDE No.17*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Painter, J. (2010). Rethinking territory. In: *Antipode*, 42 (5). pp. 1090-1118. Recuperado de <http://dro.dur.ac.uk/7505/1/7505.pdf?DDC52+DDD14+dgg0jmp>
- Peces-Barba Martínez, G. (1998). *Los derechos económicos, sociales y culturales: su génesis y su concepto*. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/1318/DyL-1995-III-6-Peces-Barba-.pdf>
- Perez, G. J. y Rowland, P. (2004). Políticas regionales: cuatro estudios de caso. En: Documentos de trabajo sobre economía regional. N 47. Banco de la República-Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER), Cartagena.
- Pérez Ramírez, Bartolomé y Carrillo Benito, Emilio. M (2000). *Desarrollo Local: manual de uso*. Madrid: ESIC.
- Plaza Gutiérrez, J. I. (2002). Orientaciones, conceptos e incertidumbres de la política regional europea para el siglo XXI. En: *Revista de estudios regionales*, (64). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/755/75506402/>
- Ramírez V., A. y Reina-Bermúdez, L. (2017). *Hacia una evaluación de las desigualdades regionales y socioeconómicas en Colombia 2000-2015*. Informe de Investigación UNAD-ECSAH.
- Reina-Bermudez, L. (2017). *TENDIENDO PUENTES entre resiliencia comunitaria y desarrollo territorial: un análisis teórico y contextualizado en el postconflicto colombiano*. En: Séptimo Simposio de psicología Social comunitaria: RESILIENCIA, el trascender de la experiencia. Estrategias psicosociales para la potenciación individuo – comunidad”. Bucaramanga: UNAD. pp. 52-69. Recuperado de <https://estudios.unad.edu.co/images/ecsah/simposioPsicologiaSocial/memorias/FlipSimposio2017/files/downloads/7-Simposio.pdf>
- Rocha R. y Vivas, A. (1998). Crecimiento regional en Colombia: ¿persiste la desigualdad? En: *Revista de Economía del Rosario*, n. 1, pp. 67-108
- Rodríguez G., Fermín (2004). El enfoque de las capacidades para la gobernabilidad del territorio. En: *Éría*, 63 (2004), pp. 107-115.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social: repensando el Estado de Providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- Rovira, A. V. (1989). Reflexiones sobre la estructura del Estado y las dificultades de operar con modelos de derecho comparado. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* n. 65.
- Rodríguez, Edilberto (2007). Planeación del desarrollo regional: una mirada política en medio del conflicto. En: Rodríguez, E. y Vallejo, L. *Modelos de desarrollo y economía regional*. UPTC-OIKOS. pp. 200-238
- Sach, Jeffrey (2015). *La era del desarrollo sostenible*. Trad. Ramón Villa. Bogotá: Planeta.
- Sack, R. D. (1983). Human territoriality: a theory. In: *Annals of the Association of American Geographers*, 73(1), 55-74.
- Sánchez, O.I. (2007). Disparidades y procesos de organización territorial. En: Rodríguez, E. y Vallejo, L. *Modelos de desarrollo y economía regional*. UPTC-OIKOS. pp. 97-158.
- Sánchez Torres, España Eljaiek y Zenteno (2016). Capítulo 5: Cumbia fiscal: dinamismo fiscal subnacional en Colombia. En: *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo*. Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian, editores.

- Segado, F. F. (2012). La solidaridad como principio constitucional. En: *Teoría y realidad constitucional*, (30), 139.
- Shen, C., Jin, J., & Zou, H. F. (2012). Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps. In: *Annals of Economics & Finance*, 13(1). Beijing, China.
- Silva Lira (2003, p. 20). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. Cepal-ILPES, Santiago, Chile.
- Smith, A. (1759). *Teoría de los sentimientos morales*. Fondo de Cultura Económica. México, 2004.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. 2 vols. London: W. Strahan and T. Cadell.
- Suelt Cock, V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. En: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 10(1).
- Thaler, R. (1980). Toward a positive theory of consumer choice. In: *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1(1), p. 39-60.
- Val, F. M., & de Rivera, D. (2005). La economía española y el estado de las autonomías. En: *Información Comercial Española*, n. 826, pp. 85-98.
- Valcárcel, Marcel (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Recuperado de <https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Marcel-Valcarcel-Desarrollo-Sesion6.pdf>
- Vázquez-Barquero, Antonio (2001). La política de desarrollo económico local. En: *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*. Compiladores: Francisco Alburquerque y Patricia Cortés. Santiago de Chile: Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización. CEPAL/GTZ. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2693/S2001704_es.pdf
- Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. In: *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.

Contribuciones del presupuesto participativo como estrategia de desarrollo local al desarrollo territorial rural en los territorios indígenas de Colombia

Contributions from the participatory budget as a strategy of local development to rural territorial development in the indigenous territories of Colombia

Christian Camilo Bernal Conde¹

Sociólogo Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Desarrollo Territorial Rural de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador.

Resumen

Tomando como base el concepto de territorio entendido como construcción social basada en las relaciones de poder entre diferentes actores, nos trasladamos al contexto brasilero en el que se ejecutan estrategias de descentralización y ampliación de la democracia participativa a través de los presupuestos participativos, para analizar cómo, debido a la superposición de entidades territoriales y las diferentes estructuras de poder local, se debe generar una política participativa en los territorios indígenas que tome en cuenta las necesidades y las características históricas y culturales de las poblaciones indígenas para el desarrollo de estos territorios históricamente marginalizados. Se discute el enfoque del desarrollo socio-institucional que promueve las conexiones de lo global con el ámbito local, priorizando el desarrollo local con base en la inversión económica en el ámbito rural y la generación de empleo, aprovechando el resurgimiento de las identidades locales como contrapeso a la globalización. Como dimensiones claves del desarrollo territorial se discute la pertinencia de la descentralización del Estado y el establecimiento de redes y consensos locales, además de la reestructuración de los límites de los territorios, en cuanto se defiende la necesidad de concebir a los territorios como flexibles y orientados a la adaptación de los cambios sociales e institucionales.

Palabras clave: presupuesto participativo, estrategia de desarrollo local, desarrollo territorial rural, territorios indígenas, Colombia.

Abstract

Based on the concept of territory understood as a social construction based on the power relations between different actors, we move to the Brazilian context in which strategies of decentralization and expansion of participatory democracy are executed through participatory budgets, to analyze how, due to the superposition of territorial entities and the different structures of local power, a participatory policy should be generated in indigenous territories that take into account the needs and historical and cultural characteristics of indigenous populations for the development of these historically marginalized territories. The approach of socio-institutional development that promotes the connections of the global with the local level is discussed, prioritizing local

1 .E-mail: ccbernalco@unal.edu.co

development based on economic investment in rural areas and the generation of employment, taking advantage of the resurgence of local identities as a counterbalance to globalization. As key dimensions of territorial development, the relevance of the decentralization of the State and the establishment of local networks and consensus are discussed, as well as the restructuring of the boundaries of the territories, inasmuch as the need to conceive territories as flexible and oriented is defended to the adaptation of social and institutional changes.

Key words: participatory budget, local development strategy, rural territorial development, indigenous territories, Colombia.

Introducción

En Colombia los territorios indígenas han sido reconocidos como figuras constitutivas del patrimonio territorial de la nación. Constitucionalmente, estos territorios tienen el carácter de ser inembargables, inalienables e imprescriptibles. Esta particular condición reconoce la propiedad y la soberanía de estos territorios, es decir, que le pertenecen como tierras colectivas y privadas a las comunidades indígenas del país como mandato constitucional. Este reconocimiento pone en discusión varias cuestiones. En primer lugar, como base de las relaciones sociales, se problematiza la definición de territorio, entendida como el escenario que se construye por agencia de los individuos en el ejercicio del poder; en este sentido, emerge el problema histórico de la definición de los límites territoriales y las figuras jurídicas en las que se dividen actualmente las naciones latinoamericanas. En esta cuestión nos detendremos con más detalle posteriormente en este trabajo.

Una segunda cuestión derivada de la anterior, es el problema de la gobernabilidad como figura dependiente de una definición clara de los territorios, detrás de un buen gobierno está el saber compartir el poder entre los distintos actores que hacen parte de ese territorio. La constitución colombiana estableció diferentes entidades territoriales, además de los municipios, los departamentos y los distritos, se definieron provincias, regiones y Entidades Territoriales Indígenas (ETIS). Entre los propósitos por los cuales se crearon estas entidades territoriales están: gobernarse por autoridades propias; ejercer competencias; administrar recursos; establecer tributos; y

participar en las rentas nacionales. En resumen, la construcción del territorio responde a la voluntad popular y a la cultura de las comunidades, por lo tanto, nos enfrentamos a un conflicto entre la instauración de unos límites que desconocen históricamente el papel de las comunidades y los criterios propios para la definición de los territorios desde las preocupaciones cotidianas y reales de los pueblos.

En el desarrollo local el concepto de participación merece una atención singular, debido a que se convierte en un elemento central de las diferentes posturas que plantean el desarrollo como una alternativa a la globalización. El caso del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre es el principal referente de la participación como una alternativa al modelo de democracia representativo y totalitario y el principal referente de intervención de la sociedad civil en la administración de los recursos, como muestra de autonomía de las instituciones que respaldan este proceso. Con en base en este referente empírico, abordaremos particularmente el manejo de los recursos del Estado en manos de los territorios indígenas como principales formas de participación dentro del desarrollo territorial rural, tomando como medida el caso de Porto Alegre, guardando todas las proporciones necesarias y aclarando que cada contexto particular no permite replicar ingenuamente una experiencia de este tipo.

Aunque en su conjunto los enfoques de desarrollo local no tienen una propuesta dirigida a las sociedades rurales, algunos enfoques nos aportan elementos para

analizar situaciones concretas de desarrollo o son fuente de inspiración para diversas propuestas emprendidas en muchos otros lugares. En lo que respecta al enfoque socio-institucional, hay elementos significativos que pueden aportar en el análisis del programa de presupuesto participativo en Porto Alegre y así mismo coadyuva en la elaboración de una propuesta para problematizar el manejo de los recursos y en otros propósitos establecidos para los territorios indígenas colombianos.

El enfoque socio-institucional

El desarrollo local en esta perspectiva se sitúa como una alternativa al paradigma de la globalización. Por esta vía, la concepción adoptada desde este enfoque es la postura de una articulación estrecha entre lo local y lo global para enfrentarse a una sociedad con diferentes rasgos de complejidad. La sociedad contemporánea en América Latina, al igual que la sociedad global en su conjunto, se enfrenta a diferentes escenarios en los cuales se cuestionan las características del estado-nación como forma de definir el territorio. Ante las posturas que afirman que lo global amenaza los fundamentos de los estados nacionales, en América Latina revive la discusión en torno a lo que significa el ordenamiento territorial y en cuanto a la forma que se ha adoptado para dividir el territorio y atender contra la gobernabilidad.

La emergencia de las identidades locales en un contexto global plantea la necesidad de construir alternativas desde lo local que privilegien el rescate de los valores y las formas de concebir el desarrollo en su conjunto. Sin embargo, el postulado que tiene mayor fuerza reivindica la conjugación entre lo global y lo local para un mejor entendimiento de los procesos sociales en la sociedad contemporánea (Arocena: 2001). Entre tanto, una opción que reivindica esta vinculación desconoce el ámbito de lo nacional, de por sí ya muy cuestionado, pues no es garantía de reconocimiento de

las diferencias, asimismo no contempla una redefinición siempre constante de los límites y la adopción de figuras territoriales más acordes con la realidad social.

El contexto más usual para responder a las demandas del desarrollo local es la descentralización, esta es una de las principales recomendaciones para el desarrollo porque plantea varias cuestiones afirmativas. La descentralización del Estado actúa en dos sentidos: permite la expansión de la institucionalidad pública hasta los rincones más alejados de la geografía nacional, mediante una redistribución de los recursos, con el fin de promocionar el desarrollo local y la participación, y a su vez, desconcentra el poder de un organismo central y permite la actuación de otros sectores de la sociedad civil en las decisiones que afectan el territorio y las comunidades locales.

Si analizamos el carácter del desarrollo local nos enfrentamos a una lógica que privilegia la cooperación y la negociación de los actores locales, es en este sentido es un proceso orientado (Gallicchio: 2004). El desarrollo local es a la vez una alternativa a la globalización, pero privilegia ciertos elementos que permitan la inserción de las sociedades locales. Por otra parte, cada proceso debe responder a contextos específicos de acuerdo a las identidades locales, además plantea el reto de la unidad de la diverso, la integración social con un reconocimiento de la diferencia. En suma, son procesos de integración de los actores de un territorio mediante acuerdos de cooperación y negociación de las diferencias, con el fin de preservar el poder local y resolver los problemas del cambio institucional.

Convocar las miradas sobre lo local en el mundo contemporáneo ha servido para relativizar el poder absoluto de la globalización y de los modelos industriales y económicos a gran escala. En general, ha contribuido a la movilización de los sectores marginados por los procesos de modernización y ha fomentado el surgimiento de iniciativas y demandas locales que reivindican la esencia cultural de

las comunidades que fueron adheridas a los proyectos macro de los estados nacionales en casi todo el mundo.

Como respuesta a la crisis económica, las iniciativas locales basadas en la conformación de nuevos acuerdos sociales contribuyen con la formulación de nuevos esquemas económicos que fortalecen los intereses de las comunidades locales frente a la globalización. En particular, se requiere la expresión de estrategias para la dinamización de la economía y la ampliación del empleo. Claramente una política de empleo es el eje articulador del desarrollo económico local, para la cual deben integrarse factores políticos, económicos y sociales. (Gallicchio: 2004)

El problema de la participación se asienta en la debilidad institucional que inunda a las sociedades latinoamericanas. El Estado como principal figura política, se encuentra desligado de la sociedad civil, en cuanto sus principales vínculos se establecen con los sectores privados -el sector bancario y las transnacionales-, en el afán de restar la expansión de la institucionalidad pública en detrimento de los bienes de la nación y la ciudadanía.

Desarrollo rural y territorio

El desarrollo local socio-institucional persigue acuerdos de concertación en el territorio, mediante el establecimiento de redes entre actores. La clave del desarrollo está en identificar las potencialidades de los actores, tanto internos como externos, para el dominio y el control territorial mediante la generación de acuerdos. Las instituciones adquieren una connotación extensa que incluye, además de las organizaciones, los procesos colectivos en cuanto a formación de valores, las estrategias locales de producción, el desempeño de roles y el establecimiento de normas.

A lo largo de los debates en torno al desarrollo rural se establece que este está asociado a una serie de cambios generales de la sociedad rural y además se enfrenta a los retos que implica

su transformación en el nuevo escenario de la reestructuración global. Para Schneider el desarrollo rural puede ser entendido de la siguiente forma:

El desarrollo rural es definido como un proceso que resulta de las acciones articuladas, que buscan inducir cambio socioeconómicos y ambientales en el ámbito del espacio rural para mejorar la renta, la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones rurales. (Schneider: 2003; 7)

Las iniciativas de desarrollo rural desde un abordaje territorial han surgido en los Estados como estrategia para enfrentar los retos de la globalización y la crisis del enfoque regional que albergaba las ideologías industriales hasta el surgimiento del neoliberalismo. Este argumento hace parte del proceso de reestructuración del aparato estatal, el cual incluye procesos de descentralización y crea las condiciones para el surgimiento de la sociedad civil como protagonista del desarrollo local y rural.

Ahora pensar lo rural significa hablar en términos de territorios y nuevas posibilidades de pensar las relaciones del Estado con la sociedad rural, en un contexto de reestructuración en cual surge una nueva institucionalidad como resultado de una redefinición de las relaciones sociales, de una fórmula de desarrollo pensada en la redefinición de las políticas públicas centradas en la agricultura y de una revalorización de las cuestiones ambientales y la sustentabilidad.

La política preconizada por el desarrollo local se fundamenta en la redefinición del territorio como espacio económico, el cual sugiere unas transformaciones productivas que necesariamente desvinculan el quehacer rural a la agricultura. Tanto así que, hoy en día se privilegia el enfoque de la pluriactividad y las condiciones diferenciales del territorio para insertarse en el mercado laboral sin desprenderse del entorno rural. La preocupación por insertar el elemento territorial en el desarrollo económico deriva en nuevos aportes teóricos que

definen el desarrollo territorial rural como la combinación de las transformaciones productivas e institucionales ocurridas simultáneamente que buscan superar la pobreza rural. (Schejtman: 2004)

El territorio hace referencia al espacio socialmente construido con base en las relaciones de poder. El territorio no cuenta con una existencia física y tampoco es una categoría inamovible, sus límites son dinámicos y responden a los cambios culturales de los grupos humanos. Un territorio es también la expresión de una cultura y representa una forma particular de ver el mundo, representar y apropiarse el espacio. Es también una forma de reproducción de la vida en sociedad, en cuanto es el fruto de las transformaciones derivadas de la acción humana en todas sus expresiones. El trabajo material, mediante la relación con la naturaleza, logra modificar el ambiente geográfico y generar una serie de dinámicas políticas, económicas y culturales que configuran un territorio. Las relaciones de poder se encuentran en la base de la construcción territorial, son el elemento constitutivo y la principal representación de los intereses de los grupos humanos sobre el territorio.

El despertar del concepto de territorio surge en el contexto de la globalización como un escenario de resistencia, de reivindicación de las identidades y de dinamismo de las organizaciones locales. La creciente interdependencia universal entre los distintos lugares se constituye en la nueva realidad del territorio, se transita de la figura de Estado territorial a la transnacionalización del territorio. Este dinamismo adquirido nos remite al inicio de la historia, lo que constituye la metáfora del retorno del territorio. (Santos: 2005)

En este sentido, es posible hablar de dos formas de integración, lo que Santos llama de horizontalidades y verticalidades. El primer término nos remite a la proximidad entre lugares, a la construcción de normas locales o regionales, mientras que el segundo se refiere

a la interconexión de lugares distantes ligados por otro tipo de relaciones sociales. En este último escenario es posible hablar de las redes como elementos de conexión entre las cuales siempre se generan vacíos, negación de los actores locales y quiebra del tejido social. Por tanto, el autor convoca la noción de François Perroux sobre el espacio banal, como firme oposición a las redes, rescatando todo el espacio como el espacio de todos.

La importancia de los procesos locales es puesta en cuestión por estas nociones. Las vivencias cotidianas son revaloradas y se debaten entre, la dirección por reglas locales o por la imposición proveniente de afuera. Dentro de esta lógica, emerge la noción de poder, en cuanto la información se convierte en un instrumento de unión entre las diversas partes del territorio, a la vez que el control y la definición de un territorio se moldean por las relaciones de poder. Lopes de Souza (1995) define el territorio como el espacio social construido desde y a partir de las relaciones de poder que define un límite (alteridad), de esta forma es posible pensar en procesos de territorialización, reterritorialización y desterritorialización.

El presupuesto participativo de Porto Alegre

El caso del presupuesto participativo en el estado de Rio Grande do Sul en Brasil es una experiencia ejemplar de participación y movilización popular, en la que intervienen grandes sectores de la población en la definición del presupuesto de las ciudades. La capital Porto Alegre congrega a grandes sectores sociales afligidos por la pobreza y por la diferenciación social por causa del modelo económico imperante en este tipo de contextos regionales. Además, la lógica neoliberal imperante está reforzada por un sistema burocrático ampliamente extendido junto con tradiciones políticas clientelistas y democracias eminentemente representativas. Frente a esta lógica el modelo del *orçamento*

participativo (OP) creó unas condiciones sui generis en una ciudad que se ha erigido como el epicentro de las luchas sociales y de los grandes foros antiglobalización.

La progresiva consolidación de la sociedad civil como poder público y protagonista en la identificación de las problemáticas de la ciudad ha transformado el ideario político tradicional y han emergido nuevas formas de control público sobre las acciones del Estado, en particular el presupuesto como elemento central, Boaventura de Sousa nos describe esta situación:

El OP de Porto Alegre es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión. (De Sousa: 2004; 27)

En el caso de Porto Alegre la estructura participativa es masivamente popular, son los pobres quienes se involucran más en el dispositivo participativo (Gret: 2002; 97). Claramente queda en evidencia la necesidad de las clases populares de aprovechar los espacios disponibles para la participación y más precisamente, para expresar sus preocupaciones cotidianas respecto a la vida en cada barrio de la ciudad. En este sentido, las grandes asambleas promueven la integración y la posibilidad de expresión, rescatando los asuntos aparentemente intrascendentes de las personas comunes como preocupaciones relevantes para las discusiones del presupuesto de la ciudad.

El presupuesto participativo tiene un efecto redistributivo masivo entre los sectores y favorece la inversión en las zonas más pobres (Gret: 2002; 66). La razón fundamental por la cual existe una legitimidad favorable al OP entre los sectores populares es la posibilidad de obtener recursos directos para la inversión en los barrios pobres de la ciudad. También se

demuestra la efectividad en la redistribución por el creciente interés en la participación, en términos cuantitativos y en la presencia permanente de nuevos participantes. Esta participación representa un aumento significativo en las personas que pueden ejercer directamente la ciudadanía a cambio de delegarla. (Gret: 2002)

Uno de los desafíos recurrente en la definición de la naturaleza de la participación tiene que ver con el problema de la escala. La celebración de asambleas generales facilita la expresión popular, pero dificulta la articulación de las diversas demandas a las exigencias más amplias de cobertura de las necesidades básicas y prioritarias dentro del más amplio contexto de la ciudad. En este debate entra en cuestión el manejo de la información y su difusión de forma comprensiva a todas las personas que acuden a los escenarios de participación. Finalmente, la participación y la elección de representantes está condicionada por los orígenes socio-económicos y culturales de los participantes, muestra de ello es la marcada diferencia y el mayor peso que tienen los sectores populares con ciertos niveles educativos y que se ubican en mejor posición respecto a condiciones económicas y materiales.

La subdivisión por distritos territoriales contribuye a focalizar las demandas y facilita el desplazamiento y la creación de espacios con un mayor acceso a la población de la zona. Además, la segmentación y consolidación de los territorios fortalece la identidad cultural y la apropiación de los escenarios de participación y el debate de las problemáticas que enfrenta la vecindad, inclusive permite generar identidad por alteridad con otros distritos. La neutralización de la competencia y la búsqueda de privilegios se manejan mediante un detallado sistema de asignación de puntos a las necesidades, en las que se manifiestan las diferencias en cuanto a requerimientos de acuerdo al sector del cual se trate, lo que permite agrupar las demandas identificadas por la población de manera prioritaria.

Un elemento adicional para el debate, no menos fundamental, es el tema de la institucionalización del presupuesto. El OP surge por iniciativa del *partido dos trabalhadores* (PT) a finales de la década de los 80, después de superar inconvenientes de orden técnico y de sobreponerse a las críticas de otros sectores políticos que hallaban clara muestra de clientelismo, la participación en términos cuantitativos se incrementa en los años posteriores, la apropiación del dispositivo y la legitimación de toda la pirámide participativa se comienzan a reconocer con mayor amplitud por el conjunto de la sociedad. Tanto así que en la actualidad esta experiencia se contempla como una iniciativa popular, con carácter autónomo, ya que cuenta con una abundante legitimidad entre los gobernantes y la ciudadanía.

Los conflictos de intereses no son ajenos a la propuesta del OP. La *câmara dos vereadores* está encargada de discutir y promover en última instancia la aprobación del presupuesto, funciones particulares de esta instancia legislativa, aunque debido a la aprobación ciudadana y la progresiva conformación de la propuesta, los delegados de la cámara se ven obligados a aprobar el presupuesto sin mayores objeciones que se interpongan a su libre desarrollo. Las objeciones actúan comúnmente sobre la pérdida de funciones del legislativo y la exclusión de los debates en la formulación del presupuesto. La complejidad en la construcción de la propuesta enfrenta a los sectores que apoyan la representatividad y la prórroga de los períodos de los delegados del *Conselho do Orçamento Participativo* (COP), así como la institucionalización del dispositivo, y por otro lado quienes defienden la autonomía del proceso y de la sociedad civil como la principal figura para ejercer la cogestión con el Estado, decretando el OP como producto de la auto-organización popular.

Ampliamente se ha observado la creciente superposición de las preocupaciones de las asambleas territoriales sobre las juntas temáticas, estas últimas creadas a partir

de 1994, como resultado de la satisfacción temprana de las necesidades básicas como pavimentación y servicios públicos. En cada distrito comienzan a discutirse temas más amplios relacionados con la comunidad y esto ha derivado en discusiones acerca de la superposición de mecanismos de participación. (De Sousa: 2004). Sin embargo, este avance progresivo de las asambleas del distrito se fundamenta en que las comunidades han asumido sus propias reglas y en consecuencia en cada distrito se definen y jerarquizan las exigencias específicas dentro de cada prioridad (De Sousa: 2004; 50). Llegamos a la conclusión junto con este autor que la conflictividad es el resultado del incremento en términos cualitativos de la participación y la efectividad respecto a cómo se han resuelto las demandas identificadas en cada distrito.

Aunque la participación pueda ser reducida a un recurso de legitimación de la estructura local de gobierno o como un respaldo político al PT, siendo que la identificación con el partido es cercana al 50% de la población, el mecanismo participativo se traduce en una estructura de gobierno compartido entre el ejecutivo y la sociedad civil. Progresivamente presenciamos el enraizamiento en la cultura de la ciudad del OP como instrumento emergente de participación que sostiene los procesos de *globalización contra-hegemónica* que florecen en Porto Alegre. Las transformaciones en la sociedad son el principal fundamento del carácter autónomo de la propuesta, por ejemplo, la creación e reinención de las mesas temáticas es el resultado de la creciente demanda por superar las reivindicaciones convencionales y acceder a nuevos espacios como la cultura, la educación, el deporte y el desarrollo ambiental como clara muestra de un proyecto de ciudad más complejo e incluyente. No por casualidad Porto Alegre es un referente mundial de innovación y un privilegiado en cuanto a calidad de vida en Brasil y en el continente.

Uno de los principios que rigen la aplicación del OP es la inversión de prioridades, en la

que se destaca la estrategia del gobierno municipal por priorizar las propuestas de las comunidades, en oposición a los modelos autoritarios y sin consulta que por lo general derivan de la democracia representativa. La inversión en obras y equipos son definidas bajo un proceso conjunto de negociación y deliberación, en donde los protagonistas son los participantes, la dinámica deliberativa permite superar la formación del interés general, que de otra forma se efectuaría por la simple adición o negociación de los intereses particulares. (Gret: 2002)

La democracia participativa forjada en el proceso requiere de una dosis indispensable de representatividad, siempre y cuando se ejerza con el debido control y seguimiento a las normas establecidas por este mecanismo. Muestra de ello es el fomento del compromiso de los delegados ante el COP que no reciben una remuneración económica y se les restringe la reelección hasta un período máximo de dos años. Por esta vía se promueve el surgimiento de nuevos liderazgos y se evita la permanencia e identificación de las personas con estos cargos. A pesar de la autonomía y la renovación, algunos delegados aprovechan la coyuntura para continuar con una carrera política. También el proceso no es ajeno a las críticas sobre la cooptación y la dependencia frente al Estado. Contemplemos más en detalle cómo está conformada la participación respecto a la presencia de mujeres y jóvenes en la pirámide participativa.

El OP en consonancia con la participación popular

El modelo de democracia liberal heredado por las sociedades contemporáneas verifica el concepto de la representación como el elemento indispensable para mantener el orden social. Este modelo de democracia deterioró tanto el sistema político, llevándolo a una crisis sin precedentes en la sociedad actual, como al cercenamiento de los mecanismos de expresión popular de las masas en la mayor parte del sistema mundo.

Los grupos sociales excluidos históricamente del poder demandan mayor participación como baluarte para el fortalecimiento de la democracia real. La participación aparece de diversas formas en el momento actual, en medio de las críticas y los juicios contra la democracia socialista y los sistemas de democracia representativa.

El OP es una experiencia reciente que surge en contextos nacionales en los que el aparato estatal deriva plenamente de las ideologías neoliberales que se han expandido por todo el mundo en las últimas décadas. Tal contradicción refleja la importancia que adquieren los procesos de construcción de sociedades locales, que se manifiestan a la par con modelos de desarrollo local que se sustentan en las particularidades que brindan los territorios y se benefician de aquellos vacíos que se crean en la base de las estructuras que sustentan la globalización, a medida que las contradicciones se manifiestan con mayor claridad. Esta experiencia consigue la combinación de un modelo de democracia participativa que depende de la elección de delegados para intervenir en las instancias superiores de la pirámide participativa. En este caso, muchos de los retos relacionados con la eficacia, la institucionalización y la escala dependen del funcionamiento de este método de participación combinado. La victoria radica en el fortalecimiento de la autonomía del proceso, la reinención de nuevas estrategias, la combinación con otras formas de participación directa y la afinación progresiva del mecanismo participativo.

Propuestas de mayor ambición reparan en el tránsito progresivo de la democracia representativa a la democracia participativa, en esencia para conseguir una victoria de la participación popular sobre la ideología burguesa (Fals: 1986). Parafraseando al científico político mexicano Roberto Varela, Fals Borda defiende la tesis de que mientras más aislada sea la comunidad en relación con el Estado más intensas y eficaces son sus actividades organizativas y el progreso colectivo. Existe una tendencia de asimilación

de las propuestas novedosas por el Estado y por organizaciones internacionales, con el fin de neutralizarlas y aprovechar las energías que son puestas en la movilización de estas estrategias. La experiencia de Porto Alegre representa un ejemplo de la práctica de la participación popular, entendida bajo su carácter ontológico como la vinculación en una iniciativa del carácter igualitario de todos los participantes:

En esencia, la participación así concebida, es una filosofía de la vida, una actitud vivencial que satura todos los aspectos importantes de la personalidad y la cultura. Le da sentido a la existencia y, por lo tanto, tiende a producir y a condicionar todas las estructuras de la sociedad. (Fals: 1986; 38)

El presupuesto participativo representa una oportunidad mayor de democratizar otros aspectos de la sociedad, este ejercicio tiene la peculiaridad de que, en la medida en que consigue movilizar grandes sectores diversos e integrarlos con un objetivo común logra despertar nuevas preocupaciones por otros aspectos de la vida en sociedad, como todos aquellos relacionados con el entorno físico y moral de la ciudad. La participación así dirigida convoca a un nuevo modelo de sociedad en el cual las relaciones de subordinación se superan en la medida en que la relación sujeto/sujeto cobra mayor vigor y trasciende al conjunto de las relaciones humanas.

Reconocer en los participantes la capacidad de definir las prioridades para la inversión del presupuesto es concederles el carácter de sujetos en el proceso de formación de ciudadanía. Esta definición presupuestaria es responsabilidad de las comunidades y no recae solamente en los gobernantes. El OP amplía los compromisos de los ciudadanos y las organizaciones de base con el conjunto de la sociedad de Porto Alegre, la participación directa permite un involucramiento de los ciudadanos con las problemáticas más generales que enfrenta la ciudad, invita a generar propuestas colectivas para resolverlas y genera una identidad más real con lo público y con los mecanismos de participación.

El proceso participativo es un proyecto de largo aliento que debe protegerse de las amenazas que intentan destruir la gestión compartida entre la sociedad civil y el Estado. De igual forma, es un obstáculo a las políticas de privatización de lo público y la reducción del Estado, por el contrario es una estrategia de extensión de la figura del Estado a los espacios en donde se refugia la sociedad civil, el mecanismo participativo de Porto Alegre permite la movilización de diferentes organizaciones políticas, culturales, deportivas, religiosas, etc. que requieren mayor visibilidad y espacios para presentar sus diferentes propuestas y proyectos para la ciudad.

Los propósitos de las entidades territoriales

De nuevo aparece el territorio como el contexto en el que se realiza la participación. El dominio de una ideología representativa repercute asimismo en el control de los territorios, fundamentada en la concentración del poder, por tal motivo los territorios pierdan el dinamismo que requieren para su refundación y además dependen de un organismo central que restringe incluso el acceso a los recursos y dificulta la inversión. Una visión pluralista beneficia la construcción de territorios más incluyentes y en ese sentido más democráticos, se convierten en la base de mayores apuestas de participación local.

El modelo de democracia representativa prácticamente perpetúa los límites administrativos, debido a que en las regiones aún persiste el clientelismo y los cacicazgos políticos interesados en mantener la actual división administrativa. La discusión va más allá del establecimiento de simples límites y divisiones superfluas, el legado histórico y cultural de la nación hace pensar en la disolución de los límites departamentales, que como lo ha manifestado el profesor O. Fals (1996), se han vuelto obsoletos y están minando la gobernabilidad del país, él sostiene que los límites deben concebirse como realidades flexibles y el ordenamiento debe

atender a ese mismo principio, resaltando las distintas unidades territoriales constituidas por bases humanas, económicas y raigambres históricas firmes.

El actual acuerdo constitucional que modificó el panorama territorial en Colombia, promueve el fortalecimiento de las organizaciones que persiguen la democracia participativa. Hemos planteado que el OP de Porto Alegre creó una nueva institucionalidad que permite la movilización de grandes sectores de la población en un contexto de credibilidad en las instituciones del Estado y en la institucionalidad surgida en el proceso. Los resultados en el contexto colombiano no son satisfactorios porque no existen canales de participación directa para la población, y en este sentido se encuentra ausente en la concepción territorial una institucionalidad que involucre a los sectores populares en la discusión de cualquier presupuesto.

Las condiciones para el surgimiento de la democracia participativa no están dadas, debido a que los esfuerzos por establecer una ley orgánica de ordenamiento territorial que respalde las conclusiones sobre la necesidad de reestructurar la división administrativa para renovar el papel histórico de los proyectos colectivos materializados en los territorios indígenas, las regiones y las provincias, no han contado con la voluntad política de las oligarquías que se resisten a desconcentrar el poder.

Muchas de las organizaciones sociales latinoamericanas comprenden que la lucha por recuperar el poder debe librarse en el territorio local, porque las amenazas externas están siempre al acecho, en particular sobre aquellos territorios ambientalmente atractivos para realizar grandes proyectos de explotación de recursos. Defender el territorio desde el conocimiento propio, desde todas las lógicas comunitarias, aquellas que poseen todas las herramientas analíticas para establecer cuáles son los proyectos de vida que más les convienen, cuál es el plan trazado con respecto al futuro de los territorios, todo esto significa autonomía, lucha contra hegemónica por la

creación del poder popular. Queda más que nunca establecido que el territorio, como noción política y cultural, se construye por el conjunto de las relaciones de poder que se someten a la voluntad de un espacio social y geográfico.

Como advertimos anteriormente, entre los propósitos de las entidades territoriales indígenas (ETIS) está el administrar los recursos cedidos por la nación, por concepto de regalías principalmente, que corresponde a un porcentaje en la participación de los recursos generados por la explotación de los recursos pertenecientes a la nación. Gracias a estos recursos las entidades territoriales consiguen asumir los gastos administrativos y garantizar las inversiones en proyectos demandados por la población de los resguardos. Cuando nos referimos a entidades territoriales que administran los recursos estamos hablando también de los municipios, porque muchos resguardos indígenas se encuentran registrados ante una municipalidad y dependen de la gestión del gobierno local para obras e inversiones de carácter regional. El tránsito de los recursos pertenecientes a las comunidades por el sistema burocrático implica costos de funcionamiento que fomentan el detrimento de los recursos públicos.

Las parcialidades indígenas asentadas en estos territorios bajo ciertos criterios, conciben límites territoriales que no corresponden necesariamente con la definición generada a partir de la creación de los resguardos, recordemos que estos surgen como una figura de aislamiento por parte de la corona española previo al período republicano. Es común encontrar territorios indígenas rodeados o superpuestos por áreas protegidas, en la actualidad una extensa cantidad de resguardos compiten con los parques nacionales como autoridades ambientales del Estado. En principio, esto genera un conflicto en lo que se refiere al control territorial, ocurre que existe una “extraña superposición de autoridades administrativas sobre autoridades políticas” (Houghton: 2008) Asimismo, en muchos casos se presentan este tipo de irregularidades en

cuanto a la definición del territorio: áreas en litigio entre departamentos, regularización de tierras para campesinos en resguardos indígenas, presencia de actores armados y siembra de cultivos de uso ilícito acompañada de fumigaciones con glifosato por parte del Estado.

Bajo la óptica del modelo socio-institucional, la participación local debe anclarse a un desafío más amplio de descentralización. Las entidades territoriales indígenas son una muestra de la continuidad cultural y el mantenimiento de la identidad construida históricamente, al igual que lo han hecho otras figuras como las regiones y las provincias, el reto de la sociedad civil está en exigir de los gobernantes defender el nuevo orden territorial de la nación para promover nuevos proyectos de gobernabilidad local y la generación de nuevos espacios de participación ciudadana. Un enfoque de desarrollo local se preocuparía por la identificación de los actores y las redes que se establecen dentro y fuera de los territorios, de tal modo que, confía en la capacidad de los actores para generar acuerdos que fortalezcan la unidad territorial.

La jerarquía indígena funciona de manera distinta a las instituciones del Estado. Las autoridades que representan a la comunidad son una serie de instituciones de carácter político y cultural que se eligen en grandes asambleas en las que es evidente la participación popular. Los cabildos son al mismo tiempo la autoridad política y la institución que encarna el poder espiritual de la colectividad, esta representación alberga una variedad de significados que comprometen aún más la gestión. Entre el cabildo y la comunidad existe un vínculo mucho más complejo que un sistema de representación común. Aunque existe un reconocimiento de las funciones de la autoridad, el cabildo no puede oponerse a las determinaciones y al sentir colectivo de la comunidad, inclusive las decisiones están influenciadas por la participación y las recomendaciones de otros sectores de la comunidad.

Conclusiones

El enfoque de desarrollo local socio-institucional coincide en diversos aspectos con la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre y con las dinámicas de participación popular que emergen en contra de la democracia representativa. En términos generales dicho enfoque defiende la articulación entre la participación y la descentralización administrativa con el fin de aprovechar los recursos como el capital social, con el objetivo de generar acuerdos de cooperación entre los actores para fortalecer el tejido social y promover el desarrollo. De igual forma, se trata de identificar las prioridades locales, las estrategias colectivas de las organizaciones participantes, las posibles redes públicas y privadas con agentes externos con interés en el desarrollo de lo local, con el objetivo de formular proyectos políticos pluralistas en los que se reconozca el peso histórico de los actores y el territorio.

El papel del territorio como escenario de la participación y el desarrollo rural es reconocido con mayor fuerza por diferentes disciplinas y diferentes enfoques de desarrollo. Está claro que, las propuestas de desarrollo desde lo local han dado un uso instrumental a la noción de territorio para posicionar sus propuestas normativas. El valor del territorio radica en su definición ontológica que lo identifica como el resultado de las relaciones de poder, como la objetivación del espacio bajo el peso de las relaciones sociales. Su importancia analítica está en su aporte a la comprensión de los procesos sociales locales frente a los retos de la globalización en todas sus formas. También es el canal de las ideologías que sirven a los intereses del Estado o a una clase social en particular, aunque en su carácter científico contribuya a interpretar las relaciones sociales sobre una base material que en ocasiones se desconoce.

La participación en la definición del presupuesto es el escenario adecuado para establecer un esquema sobre la distribución del poder en diferentes escalas. Los recursos de la nación colombiana no son puestos a discusión fuera del

poder legislativo que se encarga de aprobar el presupuesto, las inversiones no son discutidas en asambleas generales con la población. La democracia representativa actúa plenamente como figura legal para establecer las prioridades y las inversiones que requiere la nación, principalmente en el ámbito departamental y municipal. A pesar de tener identificado el problema de las actuales formas jurídicas en las que se divide el territorio, los escándalos por corrupción, la pérdida de recursos del Estado y la desviación de recursos están completamente vigentes en la vida del país.

Un elemento que podría resultar de un proceso de movilización y participación en el presupuesto de las clases populares en el contexto colombiano, sería el fortalecimiento de los vínculos de las clases menos favorecidas, en particular las comunidades indígenas con mayores índices de pobreza, dentro del conjunto de la sociedad nacional. De hecho, existen experiencias exitosas que han demostrado la eficiencia en el manejo de los recursos por organizaciones indígenas paralelamente a las funciones del Estado en algunos departamentos en los que existe una población indígena significativa y una legitimidad histórica en el contexto político regional.

Referencias

- Arocena, José (2001). Globalización, integración y desarrollo local. En: Vázquez Barquero y A. & Madoery (comp), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Buenos Aires, pp. 30-46.
- De Sousa Santos, Boaventura (2004). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo*. Abya Yala, Quito.
- Gallicchio, Enrique (2004). *El desarrollo local en américa latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*, Programa de Desarrollo Local Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.
- Gret, Marion y Yves Sintomer (2002). *Porto Alegre: los desafíos de la democracia participativa*, CIUDAD-ABYA YALA, Quito.
- Fals Borda, Orlando (Marzo 5 de 1986). *Democracia y Participación algunas reflexiones*. Ponencia presentada en la plenaria sobre luchas democráticas en el XVI Congreso Latinoamericano de Sociología, Río de Janeiro.
- Fals Borda, Orlando (1996). *Región e Historia, elementos sobre el ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. TM editores-IEPRI, Colombia.
- Houghton, Juan (2008) *La situación de los territorios indígenas superpuestos por áreas protegidas en Colombia*. Congreso Mundial de Conservación de la IUCN, con el apoyo del Centro de Cooperación al Indígena CECOIN Y ALMÁCIGA Grupo de Trabajo Intercultural, Barcelona, del 5 al 14 de octubre de 2008 CECOIN.
- Lopes de Souza, Marcelo José (1995). "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". Em: *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Santos, Milton (2005). O retorno do território. En: *OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun.2005-)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Schneider, Sérgio (2003). *A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas*. Trabalho apresentado no I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia, Fortaleza/Ceará, 16, 17, 18, 19 de novembro de 2003, Organizado pelo IICA-Brasil e MDA.
- Scjetman, Alexander; Berdegué, Julio (2004). Desarrollo territorial rural. En: *Debates y temas rurales No. 1*. Santiago: RIMISP.

La persistencia de la agricultura familiar campesina en contextos socioproductivos adversos. Estudio de caso en la provincia Magdalena Centro, Cundinamarca

The persistence of peasant family farming in adverse socio-productive contexts. Case study in the province Magdalena Centro, Cundinamarca

Uriel Rodríguez Espinosa¹

Ingeniero Agroforestal - UNAD, Magíster en Desarrollo Rural - Pontificia Universidad Javeriana
Docente - ECAPMA, Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Resumen

La transformación del medio rural es una consecuencia directa de los procesos globales de cambio, afectando dinámicas de producción tales como la agricultura familiar campesina. En la Provincia Magdalena Centro, Cundinamarca, el escaso relevo generacional, las variaciones climáticas y el bajo precio del café, han motivado el abandono de los sistemas productivos, la pérdida de agrobiodiversidad, la potrerización y la aparición de fuentes de ingreso no agrícolas. El objetivo de este estudio fue analizar las estrategias de productores que han persistido en dicho contexto, considerando sus formas de producción, conocimientos locales y estrategias desarrolladas. Se llevó a cabo un análisis microsociológico descriptivo, con un enfoque metodológico apoyado en la Perspectiva Centrada en el Actor. Por medio de un estudio de caso se analizaron diez sistemas productivos de agricultura familiar distribuidos en la Provincia, utilizando métodos etnográficos, observación directa, entrevistas semiestructuradas y cuestionarios. Los resultados obtenidos evidencian sistemas productivos de pequeña extensión, altamente diversificados, con alto autoconsumo, donde prevalece la mano de obra familiar, con un acervo de conocimientos por contexto, práctica y creencia, y múltiples estrategias de persistencia. Este estudio sugiere que los productores familiares son agentes transformadores de los contextos que en los que viven, a través de la implementación de una serie de estrategias interrelacionadas entre lo productivo, lo social, lo económico, lo ambiental y lo cultural. Dichas estrategias se apoyan en su identidad campesina y sus conocimientos como productores.

Palabras clave: diversificación productiva, conocimientos locales, desarrollo rural, sistema de producción familiar.

Abstract

The transformation of the rural environment is a direct consequence of the global processes of change, affecting production dynamics such as peasant family agriculture. In the Province Magdalena Centro, Cundinamarca, the scarce generational change, the climatic variations and the low price of coffee; which has led to the abandonment of productive systems, the loss of agrobiodiversity and the expand the paddocks and the emergence of other sources of non-agricultural income. The objective of the study was to analyze the strategies of

1 E-mail: uriel.rodriguez@unad.edu.co

producers that have persisted in this context, in terms of production types, local knowledge and their developed strategies. A descriptive microsociological analysis was carried out, with a methodological approach supported by the Actor-Centered Perspective. Through a case study, ten productive systems of family agriculture distributed in the Province were analyzed, using ethnographic methods, direct observation, semi-structured interviews and questionnaires. The results obtained show productive systems of small extension, highly diversified, with high self-consumption, where family labor prevails, with a wealth of knowledge by context, practice and belief and multiple persistence strategies. This study suggests that family producers are transforming agents of the contexts that live through a series of interrelated strategies between the productive, the social, the economic, the environmental and the cultural. These strategies are based on their peasant identity and their knowledge of the producers.

Keywords: productive diversification, local knowledge, rural development, family production

Resumo

A transformação do meio rural é uma consequência direta dos processos globais de mudança, afetando dinâmicas produtivas como a agricultura familiar camponesa. Na Província Magdalena Centro, Cundinamarca, a escassa mudança geracional, as variações climáticas e o baixo preço do café; motivaram o abandono dos sistemas produtivos, a perda da agrobiodiversidade, a potencialização e o aparecimento de fontes de rendimento não agrícolas. O objetivo do estudo foi analisar as estratégias dos produtores que persistiram nesse contexto, em termos de métodos de produção, conhecimento local e estratégias desenvolvidas. Foi realizada uma análise microssociológica descritiva, com abordagem metodológica apoiada pela Perspectiva Centrada no Ator. Por meio de um estudo de caso, foram analisados dez sistemas produtivos de agricultura familiar distribuídos na Província, utilizando métodos etnográficos, observação direta, entrevistas semiestruturadas e questionários. Os resultados obtidos mostram sistemas produtivos de pequena extensão, altamente diversificados, com alto autoconsumo, onde prevalece o trabalho familiar, com riqueza de conhecimentos por contexto, prática e crença e múltiplas estratégias de persistência. Este estudo sugere que os agricultores familiares estão transformando agentes contextos de vida através de uma série de inter-relacionadas entre as estratégias produtivas, o desenvolvimento social, econômico, ambiental e cultural. Essas estratégias de contar com a sua identidade rural e seu conhecimento como produtores.

Palavras chave: diversificação produtiva, conhecimento local, desenvolvimento rural, sistema de produção familiar.

Introducción

La agricultura familiar campesina sigue estando en el escenario de los territorios rurales a pesar de las adversidades socioeconómicas que enfrenta. Esta forma de agricultura hace valiosos aportes a las comunidades en general, manteniendo y mejorando la calidad de vida

de las personas (FAO, 2014). Por lo tanto, se hace necesario su entendimiento y análisis con el propósito de conservar una forma de producción con características propias, diferente de las formas de agricultura familiar consolidada y de agricultura empresarial, las cuales están enmarcadas en esquemas de producción eminentemente capitalistas.

Resumen gráfico



Diferentes aspectos se asocian con el contexto actual de adversidad que enfrenta la agricultura familiar y con la necesidad de generar estrategias para su persistencia. Algunos de estos aspectos son: cambios globales en el ámbito económico (mercados globalizados, estructuras corporativas y consolidación de monopolios), cambios sociales (migración de la población rural a los espacios urbanos, sobrepoblación de las ciudades e inseguridad alimentaria), alteraciones ambientales (variabilidad climática, desertificación, pérdida de suelos aptos para cultivo y, pérdida de biodiversidad) y transformaciones culturales (erosión de los conocimientos tradicionales y, pérdida de identidades locales). Estos son algunas de los retos que enfrenta de la persistencia de la agricultura familiar de cara al cambio.

En la Provincia Magdalena Centro, así como en Colombia, y en varias regiones de América Latina y el Caribe, la mayoría de los sistemas productivos rurales se asocian con la agricultura familiar de corte campesino (Rivas, 2012; FAO, 2014). A pesar de las adversidades ya nombradas, esta forma de

producción persiste a través de una serie de estrategias que involucran no sólo prácticas de cultivo, sino también formas de vida donde se conjuga el conocimiento agrícola local y el deseo de autonomía en la subsistencia. A pesar de ello, en la Provincia es evidente el desconocimiento de estas estrategias por parte de quienes planifican e implementan los instrumentos de desarrollo rural a nivel institucional.

Conocer cuáles son y cómo operan las estrategias que le permiten persistir al productor familiar campesino, facilita visualizarlas, valorarlas, apoyarlas e integrarlas como insumo en los instrumentos de desarrollo rural, aportando a la solución de problemáticas típicas del campo colombiano.

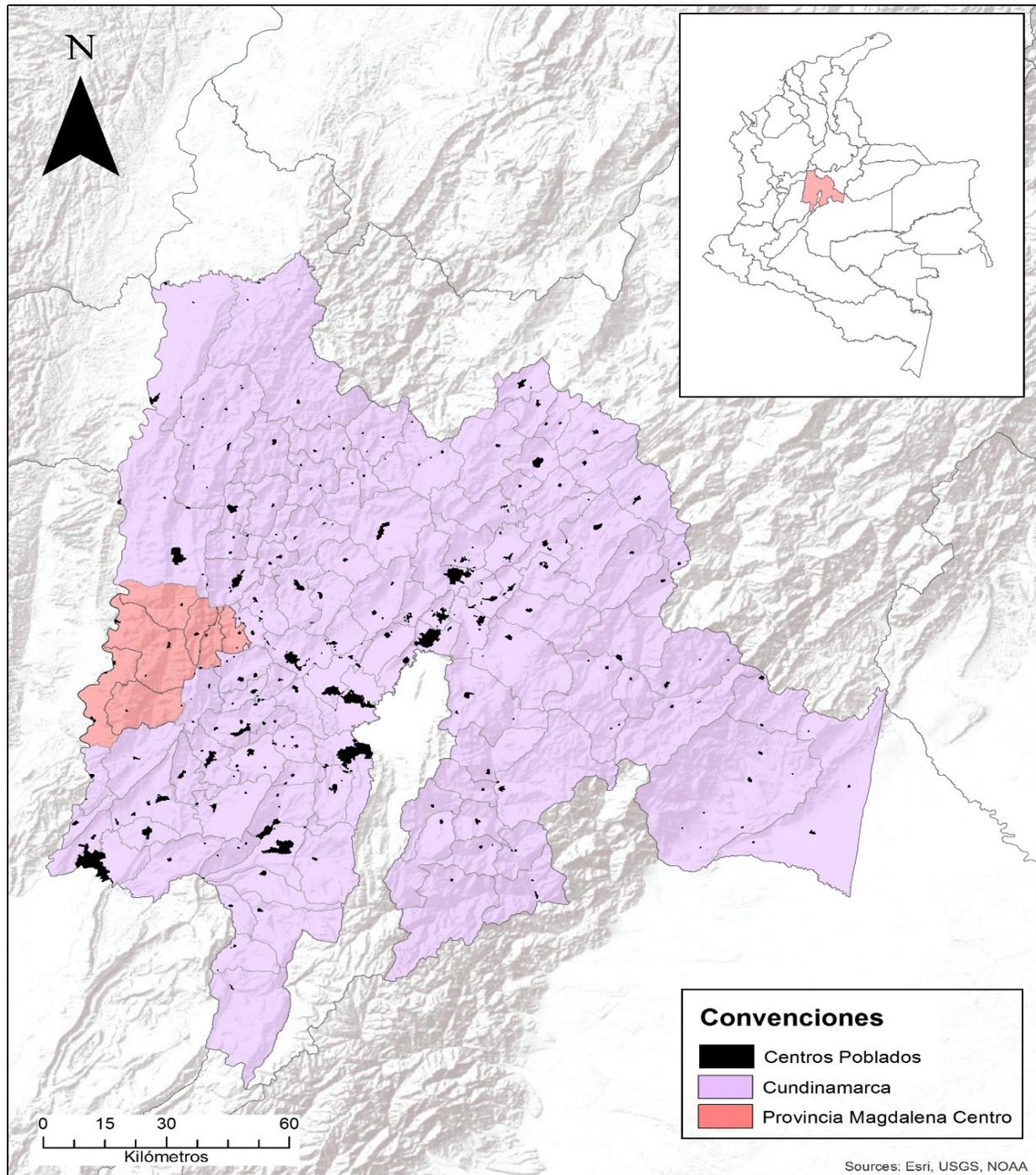
Con el interés de contribuir a la comprensión de tales formas de persistencia, este estudio plantea como objetivo de investigación analizar dichas estrategias, por medio de la caracterización ecológica y socioeconómica de los sistemas productivos, la documentación de los conocimientos agrícolas locales y la descripción de las estrategias desarrolladas por los productores.

Metodología

La Provincia Magdalena Centro se ubica en el departamento de Cundinamarca, a 115 km al occidente de Bogotá. Tiene una extensión

de 1048 km² y la integran los municipios de Beltrán, Bituima, Chaguani, Guayabal de Siquima, Pulí, Vianí y San Juan de Río Seco. (Gobernación de Cundinamarca, 2011)

Figura 1. La Provincia en el departamento.



Fuente: elaboración propia.

Se realizó un análisis microsociológico descriptivo (Ritzer, 1997), por medio de un estudio de caso que integró diez sistemas productivos de agricultura familiar que representan la excepción en la Provincia, por presentar formas diversificadas de producción y permanecer produciendo aun cuando la mayoría de los sistemas cercanos han dejado hacerlo. El estudio tomó como referente el enfoque metodológico de la *Perspectiva Centrada en el Actor* desarrollada por Long (2007).

La caracterización de las principales variables ecológicas de los sistemas productivos se obtuvo por medio de la observación directa. A través de tres visitas a cada sistema productivo, en compañía del productor, se obtuvo la información sobre las estructuras físicas del sistema y la biodiversidad cultivada. Para ello, se siguió la metodología de caracterización rápida de la diversidad biológica adaptada de Vázquez y Matienzo (2010).

La información socioeconómica se obtuvo por métodos de investigación etnográfica (Guber, 2001). En las visitas se realizaron cuestionarios a los 10 jefes del hogar, se hizo observación participante y, recorridos por los sistemas de producción, a fin de caracterizar las variables demográficas, procedencia de la mano de obra, ingresos y egresos del sistema, distribución de la producción, procedencia de los alimentos e insumos, fuentes de empleo y principales problemas para producir.

Para documentar los conocimientos locales y describir las estrategias de persistencia implementadas se aplicaron 10 entrevistas semiestructuradas, las entrevistas se dirigieron al grupo familiar completo. Además, se llevaron a cabo jornadas de observación directa participante por parte del investigador (Cerdeña, 1993). Las variables que se abordaron respecto a los conocimientos fueron: procedencia del aprendizaje en torno a la forma de siembra, el conocimiento de los astros y las fases de la luna, motivaciones para la forma de siembra, decisiones sobre el sistema de producción y prácticas de cultivo. Para la descripción de las estrategias se abordaron las siguientes variables: formas de afrontar las adversidades en el núcleo familiar, formas de cultivo, toma de decisiones en torno a las ventas, manejo de precios y formas de conservación, y relación con el entorno natural.

Resultados y Discusión

Características de la dimensión ecológica

En la Tabla 1 se resumen las características generales de los sistemas productivos estudiados. A partir de su análisis, se pueden hacer las siguientes observaciones:

Tabla 1. Caracterización de las fincas seleccionadas.

Finca	Municipio	Altitud	Área Total (ha)	Área Cultivada (ha)	Cultivos	Animales	Cuerpos de agua
El Recuerdo	Bituima	1774	5	5	21	3	2 Quebradas
Carbonera	Vianí	1428	4,5	4,5	24	3	2 Quebrada
Santa Rita	Bituima	1086	5	5	16	6	1 Quebrada
Los Naranjos	San Juan	1554	2,5	2,5	29	3	2 Quebradas
El Sinaí	Guayabal	1484	3,8	3,8	20	3	Nacadero
San Carlos	Beltrán	955	4,4	4,4	31	5	2 Quebradas
Santa Isabel	Vianí	1517	2,5	2,5	14	2	N. C.
El Paraíso	Chaguaní	1465	5	4,8	14	2	N. C.
Providencia	San Juan	1713	4,5	4,5	16	6	1 Nacadero
Los Cauchos	Pulí	1324	5	4	25	3	3 Nacaderos

NC = No cuenta con cuerpos de agua dentro del sistema productivo.

Se trata de unidades pequeñas respecto al tamaño promedio de fincas de la zona, que de acuerdo a los Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios es de 5 ha. Igualmente, son pequeñas respecto a la Unidad de Agricultura Familiar (UAF) establecida para la Provincia, que va desde las 3.5 a las 5 ha. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, 2013)

A pesar de esta condición, los productores analizados no consideran el tamaño del sistema una problemática que dificulte la sostenibilidad de su actividad productiva. Por el contrario, son estas las unidades que han persistido y siguen produciendo, diferenciándose de unidades de mayor tamaño que se encuentran abandonadas o en rastrojos.

Lo anterior sugiere, en primer momento, que los estimativos de UAF para la zona están sobreestimados, lo cual manifiesta una valoración de la unidad de producción en términos típicamente empresariales y no de agricultura familiar. En consecuencia se considera que para la viabilidad de la unidad productiva campesina es necesaria una amplia extensión de tierra a la que difícilmente el productor puede acceder, y no se enfatiza en la posibilidad de unidades de producción que, con áreas menores a las estimadas, demuestran ser viables.

En segundo momento, es de resaltar la percepción de los productores en cuanto a considerar que de nada sirve tener grandes extensiones de tierra si no hay agua y sistemas de riego para desarrollar cultivos, ya que los riesgos de pérdida por el clima son altos y los suelos pueden no ser productivos. Así, se evidencia que las problemáticas rurales han cambiado y que el productor debe ser estratégico y adaptativo si quiere persistir.

Se resalta en los sistemas analizados la alta diversidad cultivada (entre 14 y 31 cultivos y entre 2 y 6 animales de cría y traspato). Igualmente se evidencia, de acuerdo a los productores, que los sistemas con menor

acceso a cuerpos de agua, especialmente las fincas Santa Isabel y El Paraíso, están entre las que menos diversificación presentan.

Lo anterior permite ratificar que la diversificación productiva está ligada al acceso al recurso hídrico para cultivo. Además, la gestión y disponibilidad del recurso hídrico es la variable clave para la persistencia en el sistema de producción, más allá de la extensión de tierra disponible.

Características de la dimensión socioeconómica

En la Tabla 2, respecto a las características demográficas se resalta la ausencia de jóvenes. De las 28 personas que integran las 10 familias, 20 son mayores a 41 años. No figura población entre los 21 y 30 años. Los 2 jóvenes de 12 y 17 años son nietos del jefe de hogar que permanecen temporalmente en la finca. Se destacan los sistemas San Carlos y Sinaí con presencia de productores entre los 30 y 40 años, e hijos menores de 11 años. Esta situación revela el escaso relevo generacional y envejecimiento de la población, situación que coincide con el panorama local (Gobernación de Cundinamarca, 2011) y nacional (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Ahora bien, se evidencia que la mano de obra para las labores del sistema, en su gran mayoría proviene de la misma familia. Esto no sólo ratifica esta característica evidenciada en la agricultura familiar desde los primeros análisis (Chayanov, 1974; Golf, 1971; FAO, 2014), sino que además se presenta como una de las estrategias más importantes implementadas para persistir ante un contexto de escaso relevo generacional en la zona.

Igualmente, se resalta el alto porcentaje de autoconsumo. Entre el 37 % y el 72 % de los alimentos para la familia y entre el 10 % y 100 % de los insumos requeridos se obtienen del mismo sistema. También, se resalta que tres de los productores realizan transformación

Tabla 2. Principales características socioeconómicas.

Finca	Promedio de edad de la familia	Mano de obra familiar (%)	Autoconsumo		Transformación de productos	Percepción de la finca	Intención de migrar	Acciones de conservación
			AF (%)	IN (%)				
El Recuerdo	50-56-67-48	90	56	20	No	Da para vivir	No	NT – NQ – MR
Carbonera	58-50	93	72	20	Si	Da para vivir	No	NT – NQ
Santa Rita	76-46	100	58	50	No	No da para vivir	No	NT – NQ
Los Naranjos	66-78	84	59	70	No	Da para vivir	No	NT – NQ
El Sinaí	59-34-11-7	72	53	85	No	Da para vivir	No	NT – NQ – MR
San Carlos	38-37-10-7	70	64	20	Si	Da para vivir	No	NT – RC – CF
Santa Isabel	78-60-12	80	45	30	No	No da para vivir	No	NT – NQ
El Paraíso	56	63	37	10	No	Da para vivir	No	NT – NQ
Providencia	83-49-45-52-17	93	67	90	Si	Da para vivir	No	NT – NQ – CF
Los Cauchos	78	93	71	100	No	Da para vivir	No	NT – NQ

A.F = Alimento para la Familia obtenido de la finca. IN= Insumos obtenidos de la finca. NT=No tala. NQ=No químicos. MR=Manejo de residuos. RC=Rotación de cultivos. CF=Cuidado de fuentes hídricas.

de sus productos: la leche en mantequilla, el café seco pergamino en café molido, el maíz en arepas y envueltos, los cerdos en lechona y rellenas, generando así valor agregado y productos de venta directa, que llevan al mercado local y a nuevas plataformas de comercialización como la Canasta y Agrosolidaria, lo cual, según los productores, aumenta los ingresos monetarios, Tabla 2.

Las evidencias de autoconsumo, transformación de productos y venta directa llevaron a cuestionar a los productores sobre si el sistema les da para vivir. Es de aclarar que se prefirió la percepción al análisis de cifras puesto que en la tradición de la zona, la expresión *me da para vivir*, describe de manera general el estado de la finca y el ánimo del productor respecto a su sistema. Esta expresión trasciende lo meramente económico, y no refiere solamente a las utilidades de la actividad productiva, sino que demuestra qué tan bien se siente el productor y qué tan satisfecho está con su sistema productivo.

Como se evidencia en la Tabla 2, sólo en dos sistemas, Santa Rita y Santa Isabel, se considera que el sistema no da para vivir, lo cual se acredita, en el primer caso, a la edad avanzada de la familia y, en el segundo caso, a la poca diversificación de la finca por la ausencia de agua. Sin embargo, es significativo que, a pesar de ello, el total de las familias expresan su negativa a migrar a la ciudad. Las razones para ello, según los productores, se basan en el arraigo a la finca, por todas las relaciones que esta representa, como la relación con vecinos y con un entorno natural de tranquilidad y de disposición de alimentos y recursos que no son valorados monetariamente, pero generan bienestar.

Esto los lleva a implementar estrategias de cuidado de su entorno, que difícilmente se encontraban años atrás. Evitar la tala, no usar agroquímicos, rotar los cultivos y proteger las fuentes hídricas, generar abonos a partir de los residuos, son estrategias a largo plazo que aportan al objetivo de seguir persistiendo en su territorio.

Conocimientos agrícolas locales

Los conocimientos expresados por los productores van más allá de la unidad productiva y abarcan distintas variables integradas. Los conocimientos reportados se expresan, de acuerdo con Woodley (2006), como *conocimiento contextual* (El cual representa el aprendizaje debido a la historia y a los factores demográficos y biofísicos del lugar), *El conocimiento como práctica* (representa la acción significativa mediante la interacción y el aprendizaje físico experimental) Y *conocimiento como creencia* (representa la influencia que la espiritualidad y los valores tienen sobre la manera como las personas actúan dentro de su ecosistema).

Conocimiento desde el contexto

Los productores reconocen en la forma de cultivo un aprendizaje transmitido de padres y abuelos “*Aprendimos de ellos, ellos sembraban mejor*” (Ester Cortes, 13 de septiembre de 2016). Testimonios de este tipo encontrados en los todos los casos permiten inferir que tal conocimiento se está manteniendo a través de una práctica de cultivo que une pasado y presente, coincidiendo con una de las características de la agricultura familiar descrita Van der Ploeg (2013), la finca como flujo de tiempo. Esta característica de la finca la convierte en el resultado del trabajo ancestral de la familia, lo que genera un sentimiento invaluable que genera arraigo y persistencia. Además, tener un instrumento como la forma de cultivo que permita recordar las enseñanzas y prácticas de los antepasados es una riqueza para la comunidad, albergada en los productores familiares campesinos que la conservan como un patrimonio.

Conocimiento desde la práctica

Los productores considerados en este estudio han estado en constante práctica productiva y en relación estrecha con los cultivos. Se trata del aprendizaje en la práctica por medio del ensayo y error, o lo que ellos llaman *probando*. Por

ejemplo, en la finca Los Naranjos la productora ensaya el cultivo de la Pitaya (*Hylocereus andatus*), en la finca Los Cauchos ensayan con el cultivo de la Higuera (*Ricinus communis*), cultivos que, si bien no son propios de la zona, demuestran que para estos productores el conocimiento es práctica y aprendizaje a la vez, y es una forma de adaptación de las dinámicas de vida campesina a los contextos adversos que enfrenta la producción. Además, se evidencia que en la racionalidad del productor las innovaciones nunca son adoptadas de manera directa, acrítica o irreflexiva (Landini, 2011), como podría considerarse por parte de personas ajenas al campesinado, incluso algunos técnicos y hacedores de políticas públicas.

Conocimientos desde las creencias

El conocimiento desde las creencias es uno de los que más riñe con la estructura científica o formal del saber. Para los casos analizados la creencia en un dios y en la influencia de los astros en la productividad de los cultivos es clave, lo cual se resume en tener fe como una estrategia para continuar produciendo aun con las dificultades presentadas. Reconocer y valorar este conocimiento es la posibilidad para entender, en cierta forma, la cosmovisión de los productores y comprender sus estrategias, pues al concretarse las cosmovisiones surgen las racionalidades y luego las estrategias como patrones de conducta (Landini, 2011).

Estrategias de persistencia de los productores

Existe un vasto número de prácticas alrededor de varias estrategias, las cuales que no están aisladas, sino que se integran entre sí y se relacionan con el conocimiento y los aspectos ecológicos y socioeconómicos que caracterizan al sistema productivo.

Diversificar los cultivos y elevar autoconsumo es la forma de responder a la incertidumbre

económica que genera la inestabilidad de precios y los riesgos por el clima. La diversificación agrícola es una de las principales estrategias de la agricultura familiar expresada como flexibilidad (Craviotii & Palacios 2013; Vertiz, 2014). Esta estrategia hace a los agricultores familiares más creativos y menos vulnerables si se les compara con la agricultura especializada y homogenizada (Vélez, 2015)

Aumentar la mano de obra familiar y evitar gastos. Normalmente, en los sistemas campesinos de producción familiar el pago de los jornales se hace con el producido del mismo cultivo para el cual se trabajó. Por tanto, al minimizar la contratación de mano de obra externa se están conservando recursos para otros gastos en la familia. Además, es una forma de afrontar el escaso relevo generacional en la zona.

Búsqueda de libertad y autonomía. La autogestión del conocimiento a través de enciclopedias, libros, folletos y programas de radio; la asistencia a cursos y visitas a otras experiencias de producción familiar; la ordenación de los predios a su amañó y saber, y la negativa a radicarse en las ciudades y ser empleados, demuestran las prácticas estratégicas que se implementan a fin de persistir. Igualmente, transformar buena parte de sus productos y buscar nuevas formas de comercialización son estrategias que los productores han implementado para responder a la imposibilidad de ser fijadores de precios dentro de un mercado que atiende a las reglas de la globalización.

Conservar y mejorar las relaciones con los recursos naturales. En los sistemas analizados, el principal problema que se expresó para la producción fue la escasez de agua ya sea por los intensos veranos o por la mala gestión del recurso. Por ello, una de las principales estrategias para persistir a largo tiempo es el cuidado de los recursos, principalmente el hídrico. Esto ratifica la agricultura familiar como escenario que propende por el cuidado de la naturaleza (Rivas, 2012; FAO, 2014),

precisamente por la importancia esencial que tienen para poder persistir en esta forma de producción.

Conclusiones

Las principales estrategias de persistencia desarrolladas por los productores familiares de este estudio consisten en: diversificación de cultivos y animales en el sistema, elevar el autoconsumo, aumentar y priorizar la mano de obra familiar, evitar gastos, buscar la libertad y la autonomía, transformar los productos generados en el sistema productivo, buscar nuevas formas de comercialización y aportar a conservar los recursos naturales disponibles.

Estas estrategias responden a un sentido común y práctico de los productores, mas no significa que sean simples y poco elaboradas. Por el contrario, están afianzadas en un cúmulo de conocimientos, transmitidos de generación en generación, por su propia cosmovisión y por la práctica cotidiana. Además, estas estrategias son motivadas por la necesidad de persistir en una forma de vida que implica, además de la producción, la reproducción de la familia y su permanencia en el tiempo.

Las estrategias analizadas están interrelacionadas entre lo productivo, lo social, lo económico, lo ambiental y lo cultural, y como tal no se puede pensar su análisis de una forma individual. Además, son aprendizajes para la planificación del desarrollo rural en la zona e insumos para tratar problemáticas como la inseguridad alimentaria, los escasos ingresos, la pérdida de agro biodiversidad, la desertificación de conocimientos y el desempleo.

Por último, se concluye que efectivamente los productores campesinos no son sujetos pasivos ante los cambios globales que se expresan a nivel nacional y local, y que de una u otra forma les afecta. Contrario a ello, se encuentra que ante los contextos socioproductivos adversos, desarrollan una serie de estrategias prácticas, emitidas a

partir de su identidad como campesinos y su acervo de conocimientos, que les permite ser agentes transformadores de esos contextos y constructores de nuevas realidades.

Agradecimientos

A los productores familiares de la Provincia Magdalena Centro por su acogida acompañamiento y colaboración. Al profesor Sebastián Restrepo Calle por su orientación en esta investigación. A la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana por su espacio y enseñanzas.

Referencias

- Cerda, H. (1993). Los elementos de la investigación. El Búho: Quito.
- Chayanov, A. (1974). La organización de la unidad económica campesina. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) e ICODER. Resolución No 1132 de 2013
- Craviotti, C y Palacios, P. (2013). Estrategias de producción familiares en contextos socio-productivos adversos: La fruticultura familiar en el noroeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Trabajo y Sociedad. (20), 259-279.
- Departamento de Cundinamarca, (2014). Estadísticas departamentales 2011-2013. Gobernación de Cundinamarca. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). Misión Rural para la Transformación del Campo Colombiano. Cap. II. Diagnóstico de las condiciones Sociales del Campo Colombiano. Bogotá.
- FAO. (2014). Agricultura Familiar en América Latina. Recomendación de Política. Editado por Salomón Salcedo y Lya Guzmán. Santiago de Chile.
- Guber, R. (2001) La Etnografía. Método, campo y reflexividad. Norma. Bogotá.
- Landini F. (2011). La racionalidad Campesina. Mundo Agrario,12, (23) segundo semestre de 2011.
- Long, N. (2007). Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Rivas, A. (2012). Contribuciones conceptuales y metodológicas para estudios multifuncionales de la agricultura familiar campesina en programas de ciencias agraria en la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Ritzer, G. 1997. Teoría sociológica contemporánea. Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- van der Ploeg, J. D. (2013). Diez cualidades de la Agricultura Familiar. En: Agricultura Familiar Campesina. Revista de Agroecología Leisa, 29(4), 6-9.
- Vázquez, L., y Matienzo, y. (2010). Metodología para la caracterización rápida de la diversidad biológica en las fincas, como base para el manejo agroecológico de plagas. Instituto de Investigaciones de Sanidad Vegetal. La Habana.
- Vélez, L. D. (2015). Adaptabilidad y persistencia de las Formas de Producción Campesinas. Universidad Nacional de Colombia. Medellín: Agrarias.
- Vértiz, P. (2014). Estrategias de persistencia en la producción familiar Tampera ante el avance del modelo de agronegocios: el caso de Chascomús y Lezama. La Plata Argentina. (Tesis Maestría). Universidad Nacional de La plata. Argentina.
- Wolf, E. R. (1971). Los campesinos, Editorial Labor, Barcelona
- Woodley, E. (2006). Conocimiento autóctono: un marco conceptual: un caso de las islas Salomón. En J. Gonsalves, T. Becker, A. Braun, D. Campilan, H.

Entre la vulnerabilidad y la dependencia económica: el caso del petróleo en Puerto Gaitán

Between vulnerability and economic dependence: the case of oil in Puerto Gaitán

Fredy Andrés Huertas Puerto'
Economista – Universidad de Los Llanos

Resumen

El cambio del centro gravitacional del comercio exterior mundial ha modificado la dinámica mundial del comercio en los últimos años. Este cambio en el paradigma económico generó un proceso de determinación de industrias exportadoras, donde en los países latinoamericanos, se basó principalmente extractivas de recursos naturales, mayoritariamente las industrias mineras, petrolíferas, agrícolas y manufacturas basadas en recursos naturales, el cual se dio con más fuerza a partir del año 2000 con el incremento en los precios de estos productos.

Estos procesos, principalmente en los países suramericanos, han modificado la dinámica productiva a partir de unas “locomotoras” extractivas del ambiente. Pero no son solo los países de Suramérica los poseedores de esta problemática. Muchos otros países del mundo que basan sus economías en estas actividades no poseen los mejores indicadores económico –sociales.

Palabras clave: vulnerabilidad, dependencia económica, petróleo, desarrollo económico, estudio de caso.

Abstract

The change in the gravitational center of world foreign trade has modified the global dynamics of trade in recent years. This change in the economic paradigm generated a process of determination of export industries, wherein the Latin American countries, it was based mainly extractive of natural resources, mainly the mining, oil, agricultural and manufacturing industries based on natural resources, which occurred with more force from the year 2000 with the increase in the prices of these products.

These processes, mainly in the South American countries, have modified the productive dynamics from some extractive “locomotives” of the environment. But it is not only the countries of South America that possess this problem. Many other countries in the world that base their economies on these activities do not possess the best economic-social indicators.

Keywords: vulnerability, economic dependence, oil, economic development, case study.

1 Maestrando en Gerencia para el Desarrollo – Universidad Externado de Colombia. E-mail: econ.andreshuertasp@gmail.com

Introducción

El cambio del centro gravitacional del comercio exterior mundial ha modificado la dinámica mundial del comercio en los últimos años. Este cambio en el paradigma económico generó un proceso de determinación de industrias exportadoras, donde en los países latinoamericanos, se basó principalmente extractivas de recursos naturales, mayoritariamente las industrias mineras, petrolíferas, agrícolas y manufacturas basadas en recursos naturales, el cual se dio con más fuerza a partir del año 2000 con el incremento en los precios de estos productos.

Estos procesos, principalmente en los países suramericanos, han modificado la dinámica productiva a partir de unas “locomotoras” extractivas del ambiente. Pero no son solo los países de Suramérica los poseedores de esta problemática. Muchos otros países del mundo que basan sus economías en estas actividades no poseen los mejores indicadores económico–sociales.

Es así, que tiende a presentarse una situación particular en estos países, que generalmente son muy dependientes de los recursos naturales, en ser pobres. Según Hirschman (1958), Seers (1964) y Baldwin (1966), las materias primarias son débiles en promoción de industrialización y procesos de encadenamientos productivos y generación de valor agregado, es decir que tienen entonces débiles eslabonamientos hacia delante y hacia atrás.

Desde la década de 1990 el pensamiento neoliberal y el modelo de apertura económica ha dominado el actuar de los gobiernos nacionales y ha penetrado el ordenamiento jurídico e institucional de los estados latinoamericanos. En Colombia, con la constitución de 1991 y las diferentes leyes que le han sucedido se evidenció el predominio de este pensamiento en el contexto de un Estado social de derecho que busca minimizar la pobreza y generar equidad a través del gasto público social.

Con base en los discursos desarrollistas provenientes de los países europeos y Estados

Unidos y las diferentes fórmulas establecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para superar el subdesarrollo, Colombia ha adoptado una serie de prácticas y modificaciones en las regulaciones generalmente de tipo económico para permitir una disciplina fiscal, ampliación de inversión extranjera y acumulación de capital con una menor intervención del Estado, con el fin de la obtención de efectos multiplicadores en el bienestar y la justicia social como resultado del crecimiento económico y la competencia entre los agentes productivos.

En este sentido, basado en la disponibilidad de recursos naturales en Colombia que se convierten en ventajas comparativas² la normatividad colombiana en las últimas dos décadas ha generado un importante impulso a la actividad minera, promoviendo concesiones de exploración y explotación, excepciones tributarias, militarización de las zonas a intervenir y confianza en la rentabilidad de inversión privada, a favor de proyectar a Colombia como un país con alto potencial minero como se puede evidenciar en los últimos planes de desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo minero Visión 2019.

Inicialmente, podría pensarse esta realidad ya que de los 114 millones hectáreas que componen el territorio colombiano más de 8,4 millones están concesionados para la exploración de minerales y más de 37 millones de hectáreas están titulados para la exploración de hidrocarburos (Colombia, P.B.I., 2011, p. 4), es decir que el 40% del territorio colombiano se encuentra destinado a actividades minero energéticas, de las cuales dependen más del 70% de las exportaciones colombianas, pero apenas participan entre 7 y 8% del Producto Interno Bruto (PIB) colombiano, lo que da

2 Ver Productividad del trabajo y ventaja comparativa: el modelo ricardiano, en capítulo III del libro Krugman, P. R., Obstfeld, M., & Moreno, Y. (1999). *Economía internacional: teoría y política* (Vol. 2). Madrid: McGraw-Hill.; en el cual explica la ventaja comparativa en la producción de un bien si el coste de oportunidad en la producción de este bien en términos de otros bienes es inferior en este país de lo que es en los otros países.

lugar a pensar la realidad de la efectividad del patrón de desarrollo a partir de la extracción de minerales y petróleo.

El departamento del Meta no se encuentra por fuera de la lógica nacional, así que con una extensión territorial de 85.635 kilómetros cuadrados ocupa el cuarto puesto de mayor extensión de los 32 departamentos del territorio nacional (ANH, 2014, p.11) y sobre él recae una especial atención en temas relacionados a explotación de hidrocarburos y expansión de la frontera agrícola, mejorando de manera ostensible su papel en el escenario económico nacional evidenciado en el comportamiento creciente del producto interno bruto departamental (PIB), fuertemente influenciado por la explotación de hidrocarburos, mientras que el resto de sectores tienden a presentar un comportamiento menos favorable.

Entre 2000 y 2015, el departamento incrementó su PIB nominalmente 656% y su PIB per cápita 448%, mientras que en términos reales los incrementos fueron de 249% y 153% respectivamente (DANE, 2017a), lo que indica que a pesar que se incrementó la producción principalmente en el sector de hidrocarburos, sobre el cual el municipio de Puerto Gaitán participa en un 26% de la producción nacional, gran parte del crecimiento económico departamental se debe a un incremento del nivel general de

precios y por otro lado que la población se ha incrementado de manera más elevada que el crecimiento del producto, Figura 1.

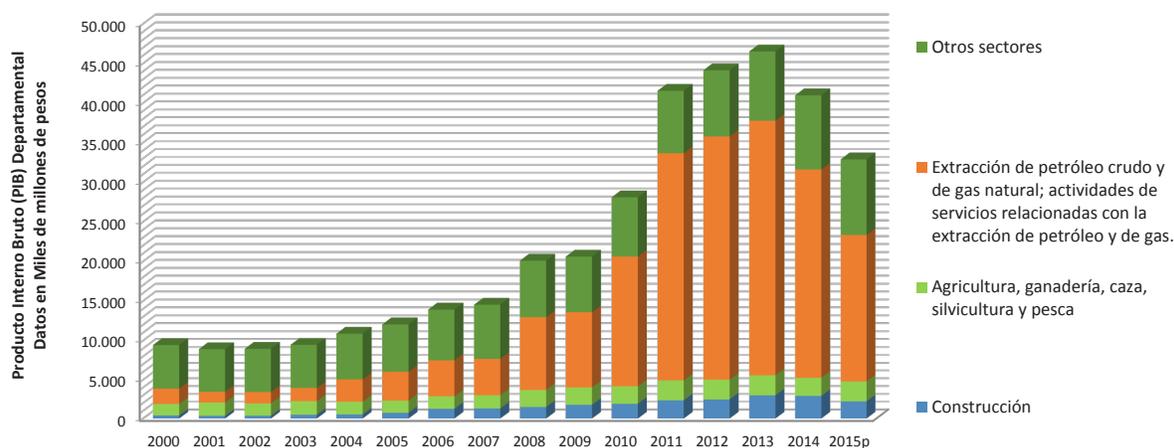
Es así, que la bonanza económica a nivel departamental que se ve en la Figura 1 a partir de 2004 principalmente dada por la actividad petrolera propició incrementos poblacionales principalmente hacia áreas urbanas, dado que hace siete lustros el 47% del total de la población metense se ubicaba en las cabeceras municipales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009) y para 2014 el DANE estima que la población está distribuida en un 76% en zona de cabeceras. (ANH, 2014, p.13)

De esta manera en el presente trabajo se analizarán las presiones que la explotación de hidrocarburos ha generado sobre el municipio de Puerto Gaitán como principal productor de petróleo en el departamento del Meta generando una dependencia a dicho recurso, y sobre el cual incrementa la vulnerabilidad social y estabilidad económica, al erosionar los niveles de inversión debido a la fuerte vinculación de la dinámica socioeconómica a los precios internacionales de esta materia prima.

Métodos

El presente estudio tiene una modalidad de trabajo multi-método y un tipo de

Figura 1. Evolución del PIB departamental del Meta en precios constantes 2016 por sectores económicos representativos.



Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados en Cuentas Nacionales Departamentales DANE.

investigación transversal, puesto que en un periodo de tiempo hace un análisis descriptivo de la evolución de la producción de petróleo en el municipio de Puerto Gaitán en el departamento del Meta y los efectos de las variaciones en los precios internacionales de este recurso sobre la dinámica socioeconómica en el municipio, con especial énfasis en los niveles de inversión pública y privada.

Para ello se recolectó información de producción petrolera, regalías, producto departamental, importancia municipal, planes de desarrollo municipal y reportes sectoriales de diferentes fuentes, tales como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), Agencia Nacional de Hidrocarburos, municipio de Puerto Gaitán, Consolidador de Información de Hacienda Pública (CHIP) y diversos artículos de revistas científicas.

Posteriormente se procede al procesamiento de los datos a través de gráficos, tablas y mapas en software estadístico especializado para ello, donde se realizan análisis comparativos para identificar relaciones entre variables para determinar el grado de vulnerabilidad de la economía local a las variaciones de precios del crudo e identificar los esfuerzos por reducirla.

Finalmente, dichos resultados cuantitativos por medio del método de análisis del discurso son analizados y comparados a la luz de la teoría relacionada al tema de enfermedad holandesa con el fin de determinar si el modelo de desarrollo actual del municipio es eficaz para una distribución justa del ingreso o si por el contrario genera mayores problemas sociales.

Evolución de la producción de petróleo a gran escala en Puerto Gaitán.

La región natural de la Orinoquia colombiana ha sido desde la llegada de los españoles una zona poco poblada, y desde el siglo XIX formó parte de los denominados

“Territorios nacionales o de frontera”³ (Devia A., C. Y., 2015:74) caracterizándose por procesos diferenciados de ocupación productiva de baja integración al desarrollo nacional y aislamiento del mercado interno que promovieron estructuras económicas desiguales y acaparamiento de grandes extensiones de tierra como mecanismos de control en relación a una nueva valoración capitalista que iba naciendo en la región con apuestas de agronegocios de gran escala y el descubrimiento de yacimientos petroleros, principalmente en la altillanura orinoquense.

En este sentido, el municipio de Puerto Gaitán presente en la altillanura y el de mayor extensión territorial en el departamento del Meta, ha visto esa lógica capitalista a través de la generación de enclaves económicos como el reflejo del modelo de desarrollo económico del país y la alternativa al olvido del Estado hacia el departamento (Forero, J. L. & Calvo, V. C., 2013:6), condición que se vio facilitada por el descubrimiento de Campo Rubiales por la Exxon en 1982 y el posterior control territorial hacia el año 2000 de la vía Puerto López – Puerto Gaitán por parte de las Autodefensas Campesinas del Meta y del Vichada (ACMV) que brindarían seguridad al transporte del crudo desde el campo debido a los constantes ataques de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Ramírez, S. 2012:156), marcando el punto de partida de una economía basada en la extracción de crudo de petróleo.

Los mejores precios internacionales aumentaron el interés por hacerse del control de dicho campo, caracterizado por la presencia de crudos pesados con un alto costo de extracción. Atendiendo la lógica de las economías de escala hacia 2002, el campo lo adquiere Meta Petroleum que incrementaría la producción hacia 2004 a 8.500 barriles

3 Este término fue usado para homogeneizar las zonas de frontera, distinguidas por una baja densidad poblacional, con población en su mayoría indígena, poca infraestructura material, administrativa, de integración al mercado nacional y a las acciones del Estado (Devia A., C. Y., 2015:74)

diarios luego de producir aproximadamente 700 barriles diarios en las décadas anteriores (Ramírez, S. (2012:157). Con dicho potencial productivo el interés multinacional aparece en la zona y de esta manera lo que hoy es *Pacific Rubiales Energy* en la región.

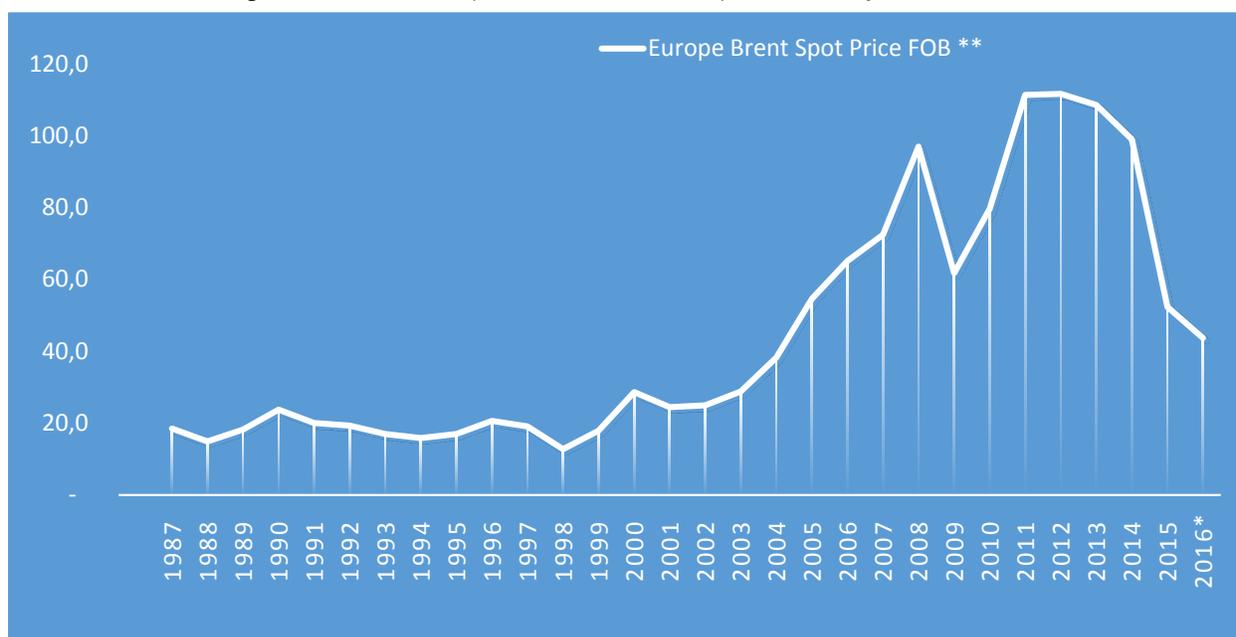
El incremento de precios desde 2002 a 2008 de 19,42 dólares por barril a 132,2 dólares por barril en referencia Brent (Martínez O., A., abril de 2016:10) propició un ambiente muy favorable para el auge de la producción minero energética en Colombia, y muy especialmente hacia Puerto Gaitán donde *Pacific* incrementó la producción a 75.000 barriles por día (bpd) para 2009 (Forero, J. L. & Calvo, V. C., 2013:3). A pesar que en 2008 con la crisis se dio un retroceso en el precio, para 2009 se recuperó y creció para ubicarse por encima de los 100 hasta junio de 2014 donde Puerto Gaitán produciría más de 200.000 bpd, Figura 2.

Este escenario descrito llevó a que en tan solo 10 años Puerto Gaitán, el municipio más pobre del departamento del Meta llegara a recibir regalías por valor de 400.000 millones de pesos (Asociación Colombiana de Petróleo 2004-2014) y a ser el municipio con mayor renta

per cápita del país, lo que llevó a desbordar la inversión del Estado y se multiplicara su población de 18.000 habitantes a 45.000 (Lafuente, J., 04 de Agosto de 2015) atraídos por el diferencial del salario promedio que era aproximadamente del doble del salario mínimo nacional, al tiempo que el precio del suelo aumentó considerablemente con las nuevas edificaciones y construcciones privadas que aumentaron los precios de alquiler y de la canasta de bienes básicos.

Dicho incremento en los recursos públicos y privados por la bonanza petrolera provocó que la importancia municipal de Puerto Gaitán en el departamento creciera, al tiempo que el resto de municipios disminuyera, salvo en el caso de Villavicencio y Acacías. De esta manera logró concentrar importantes niveles de inversión pública y privada, en un escenario en el que el resto de municipios pareciera no estar creciendo en materia económica de manera visible, lo cual se explicaría en gran parte por las considerables inversiones en el sector de hidrocarburos en el departamento, hasta consolidarse como el mayor productor nacional de este recurso, Figura 3.

Figura 2. Evolución del precio internacional de petróleo de referencia Brent.



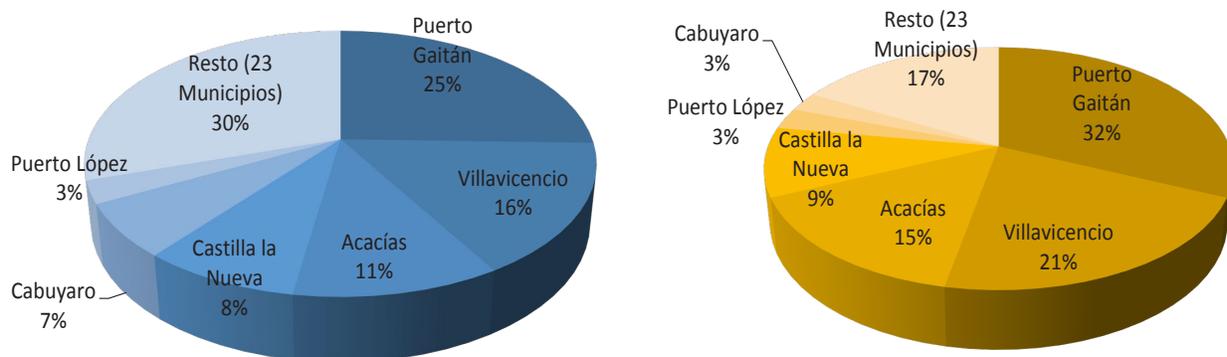
Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados de Informe Estadístico Petrolero de Asociación Colombiana de Petróleo (ACP)

Así, el incremento en inversión privada se dio principalmente en el sector petrolero, de tal modo que el departamento del Meta actualmente posee el 19% de los taladros del país, que del total nacional posee el 8,3% de los que actualmente están en contrato y el 10,7% de los que están libres, Figura 4. Con un total de 48 taladros, el 57% se encuentran libres mientras que el 43% restante están en contrato (ACP) lo que implica un escenario desalentador para la actividad en el departamento, donde como se ha analizado previamente, el municipio de Puerto Gaitán es el que más participa en esta actividad, funcionando como enclave económico, que se ha visto fuertemente afectado por las fluctuaciones tendenciales a la baja de los

precios internacionales del petróleo, que de cierto modo ha desmotivado la inversión hacia este sector, evidenciado por la gran cantidad de taladros que se encuentran libres.

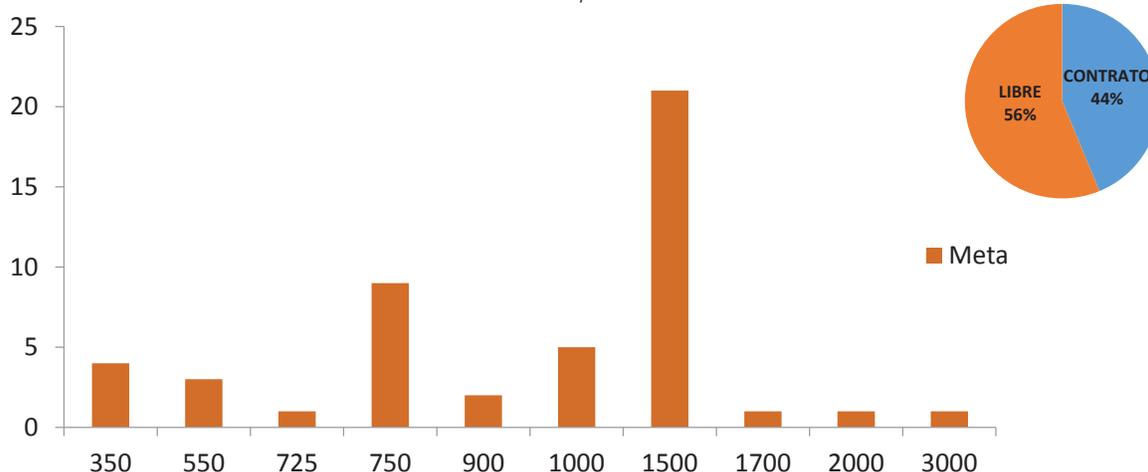
Igualmente, se confirma la extracción de crudos de alto costo de extracción o pesados como suelen llamarse a los que están presentes en el departamento, pues al analizar la composición de los taladros presentes en el departamento del Meta los cuales son en un 44% son de 1500 HP, es decir con capacidad máxima de perforación de 5.000 metros de plataformas terrestres, acompañada de una pequeña presencia de taladros de mayor potencia hasta de 3.000 HP (ACP).

Figura 3. Índice de importancia municipal en el departamento del Meta 2011 (Izquierda) y 2015 (Derecha).



Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados de Departamento Nacional de Planeación.

Figura 4. Cantidad de taladros por potencia (Caballos de fuerza – Horse Power) en el departamento del Meta y distribución por estado.



Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados de Informe de Taladros de Asociación Colombiana de Petróleo (ACP).

No cabe duda que la actividad petrolera genera servicios conexos y unos encadenamientos que aumentan el flujo de recursos hacia la zona productora como en el caso de Puerto Gaitán, condición coyuntural fuertemente dependiente a las garantías y posibilidades de retorno y generación de utilidad para los empresarios relacionados. Sin embargo, estos mejores niveles económicos han sido a costa de la dependencia a un recurso natural no renovable y ha generado una vulnerabilidad sobre el aparato productivo local y las relaciones sociales que se enmarcan a partir de este y que se relacionaran a continuación.

Las regalías y el desarrollo de Puerto Gaitán

Como principal productor de petróleo en el país que se ha consolidado a lo largo del presente siglo el comportamiento de los ingresos municipales ha estado muy marcado por la recepción de regalías como municipio productor. Entre 2004 y 2011, año récord para el municipio en recepción de regalías por un valor de 111.965 millones de pesos (ACP), la tasa de crecimiento de este ingreso para el municipio fue de 2281%, lo cual se ve influenciado por el incremento de la producción a los niveles anteriormente mencionados y al incremento de los precios internacionales del crudo.

Sin embargo, la implementación del Sistema General de Regalías que empezó a regir desde 2012, al tiempo que se presenta una situación coyuntural de reducción de precios del petróleo desde 2013, que al día de hoy no ha vuelto a niveles cercanos a los máximos presentados, se ha dado una reducción del ingreso de regalías en el municipio con una tasa de crecimiento negativa en 78% entre 2012 y 2016.

El incremento de recursos a nivel municipal permitió la ejecución de importantes proyectos para la solución de problemas del desarrollo municipal, lo cual permitió mejorar el indicador de desarrollo municipal en 131% (DNP). Sin embargo, dicho indicador entre

2006 y 2011 presenta un comportamiento estable mientras que las regalías tienen un comportamiento creciente, es decir que el importante incremento de las regalías no afectó de manera considerable el desarrollo municipal en camino a un mejor escenario económico, social y ambiental para las comunidades que lo integran, Figura 5.

El crecimiento por debajo de los niveles óptimos en relación con el incremento de los recursos a nivel municipal se explica por las capacidades del gobierno municipal de hacer inversiones acertadas y eficaces para la solución de problemas estructurales de las comunidades con visión de largo plazo. En el caso de Puerto Gaitán en cuanto al índice de desempeño integral (DNP) para el año 2011 ocupó la posición 1038, su peor posición entre 2006 y 2013, lo que explica que la presencia de bajas capacidades gubernamentales no permite el aprovechamiento adecuado de los recursos obtenidos y por ende el efecto sobre el desarrollo es mínimo o es muy por debajo de lo esperado.

Cabe destacar que este índice presenta disminuciones desde 2006 hasta 2010 con su menor nivel en el periodo analizado, mientras que desde 2011 empieza a presentar una tendencia incremental, la cual se explica por las presiones provocadas por el nuevo sistema general de regalías y los menores recursos que se perciben incrementa los niveles de eficiencia y eficacia dentro de la administración, es decir que la pérdida de condiciones favorables obliga por medio de la gestión local a compensar las pérdidas y “visibiliza” la realidad de vulnerabilidad que podría presentarse en un escenario postpetróleo, Figura 6.

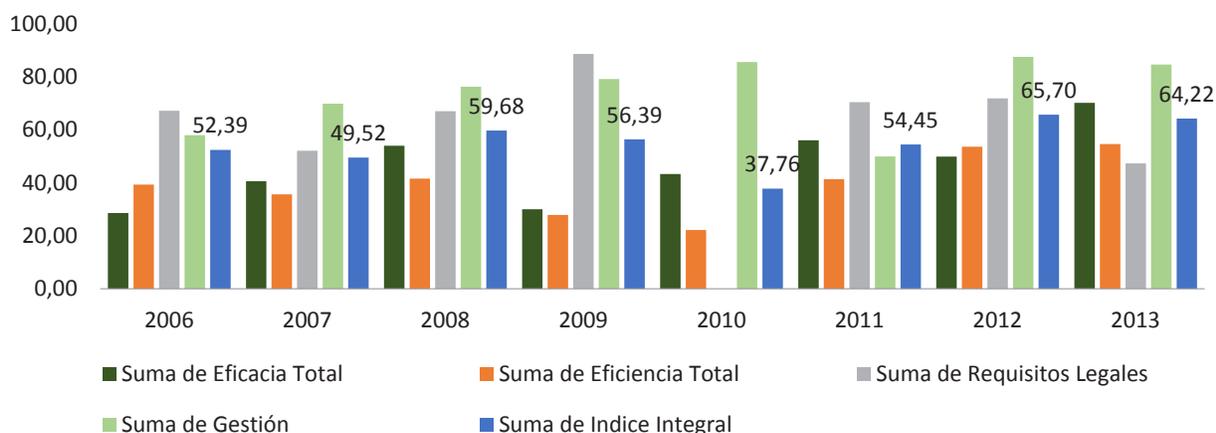
En el escenario donde las capacidades gubernamentales son bajas a partir de sus componentes de eficiencia, eficacia y gestión que de igual manera están en niveles bajos, da lugar a que el municipio presente niveles críticos de vulnerabilidad y corrupción, lo cual no lleva a un buen desarrollo del municipio en el que la autosuficiencia, la diversificación

Figura 5. Evolución de las regalías obtenidas 2004-2016 (Izquierda) y evolución del índice de desarrollo municipal 2000-2011 (Derecha) en Puerto Gaitán – Meta.



Fuente: elaboración propia con datos tomados de SGR y DNP.

Figura 6. Evolución del desempeño integral municipal de Puerto Gaitán 2006 – 2013 y sus componentes.



Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados de DNP.

y la cultura de legalidad sean pilares para superar la dependencia al recurso limitado y no renovable del petróleo.

El problema de la dependencia

La literatura económica asocia a las bonanzas de precios y/o de cantidades de bienes transables, como el petróleo, con un fenómeno denominado “Enfermedad Holandesa”, el cual corresponde a un proceso de reasignación de recursos que conduce a la caída de la producción de bienes transables, diferentes al recurso natural, y al aumento de la demanda y la producción de bienes no

transables (Sachs & Larraín, 1994). El caso de Puerto Gaitán es explicado por dicha teoría en el sentido que se evidencia una dependencia fiscal a dicha actividad del orden del 90% (Riaño R., F, 2015:10) dado que dichas rentas altas generan economías de enclave que disminuyen los encadenamientos productivos y la diversificación productiva.

Sin duda alguna dicha actividad necesita una gran cantidad de mano de obra (principalmente no calificada) para la instalación de la maquinaria, con la supervisión de mano de obra calificada descomponiendo el campesinado y convirtiendo a los indígenas -43% de la población (Riaño R., F, 2015:12)-

generando afectaciones sobre grupos históricamente denominados vulnerables y sobre sus prácticas de soberanía alimentaria.

En otras palabras, con la llegada del petróleo “ya no es rentable producir y por eso la economía se centra en otros sectores, especialmente en la venta de artículos de lujo, y en la especulación inmobiliaria”, por lo que pierde un territorio su vocación productiva, dejando de lado lo real de la economía y dando entonces lugar a lo irreal, a lo imaginario, lo especulativo de la economía.

Hasta ahora se ha clarificado un contexto para el municipio de Puerto Gaitán en el cual el petróleo ha sido protagonista y ha generado un dinamismo económico muy superior e inesperado. Cabe destacar que las rentas petroleras por sí solas no constituyen problemas sino por el contrario son una oportunidad de promover inversión social a favor de un crecimiento de largo plazo. De este modo el manejo de estos recursos monetarios dependen del desarrollo institucional, que en Puerto Gaitán es incipiente, a partir de la generación de fondos de ahorro y estabilización macroeconómica que permita la continuidad de los programas sociales y proyectos de infraestructura en general (Perry, Bustos & Sui-Jade Ho, 2011), pues debe reconocerse que el problema de estas rentas radica en que no son permanentes sino temporales, y que la volatilidad de las materias primas en el mercado mundial generan mayor vulnerabilidad a los territorios dependientes de dichos recursos por lo que la eficiencia en su gasto debe ser el objetivo principal.

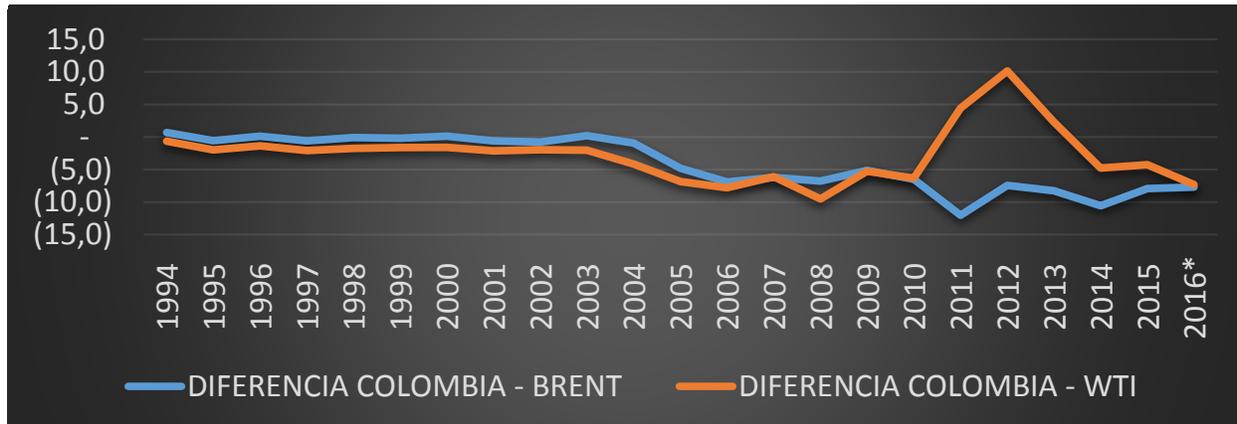
En junio de 2014 pasó lo inesperado cuando momentáneamente el precio del petróleo comenzó a disminuir llevando a que en diciembre la cotización disminuyera a 62,44 dólares por barril, ligeramente por encima de la mitad del precio observado tan solo seis meses atrás, y para el año 2015 disminuyera a un precio de 37 dólares el barril, con lo cual acumuló una caída adicional del 41% con respecto de la cotización a final del año anterior (Martínez O., A., abril de 2016:10).

A pesar que la producción petrolera de Colombia ha presentado unos incrementos muy importantes, el papel del país es de tomador de precios, lo que incrementa su dependencia externa a la fluctuación del precio internacional. Dicha situación generó preocupación en todo el país para el año 2014 dado que según estadísticas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN, 2014) el 33,5% del recaudo por concepto de impuesto de renta en Colombia para personas jurídicas, el 52% de las exportaciones colombianas y el 30% de la inversión extranjera (DANE, 2015) dependen de la actividad petrolera.

El efecto de las variaciones en los ingresos de la Nación es sorprendente con respecto al precio internacional del petróleo ya que según la Asociación Colombiana del Petróleo por cada dólar que baje el barril de petróleo de manera constante, durante un año, al país le dejan de ingresar entre 350 000 millones y 400 000 millones de pesos (Informe estadístico petrolero, ACP, 2017). Lo anterior en el contexto nacional, se hace más preocupante a nivel local de Puerto Gaitán el cual posee dos de los tres pozos más grandes del país (Campo Rubiales y Quifa) con unas características del petróleo extraído allí que hacen aún más vulnerable la zona a estos efectos, debido a sus altos costos de producción.

El costo agregado promedio de un barril de petróleo en el departamento del Meta es de 31,8 dólares por barril mientras que en Arauca el costo promedio es de 9 dólares por barril. Esto se debe al hecho que la gravedad API en Campo Rubiales es de 12,9 y Quifa de 13,9, mientras que en Caño Limón es de 28,6 (Malagón, J., Junio de 2016), siendo aún menor que la referencia BRENT y WTI que se ubican en 38 y 39 respectivamente, demostrando que los crudos pesados colombianos tienen un mayor costo agregado por barril que en el escenario internacional no es compensado ya que tienen un precio castigado por su menor calidad en aproximadamente 7% (Datos 2000-2016; Informe Estadístico Petrolero ACP, 2017), Figura 7.

Figura 7. Diferencia entre el precio de barril de exportación colombiano y el precio de referencia Brent y WTI 1994-2016.



Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados de Informe Estadístico Petrolero de ACP.

Esto indica que actualmente los campos petroleros de Puerto Gaitán generan una rentabilidad mínima que solo se ha visto compensada por el aumento de la producción, lo que cuestiona la exploración de nuevos pozos y la actividad sísmica en la región, dado que existe una mayor vulnerabilidad que solo se limita a través de economías de escala. Dicha vulnerabilidad en las empresas afecta el nivel de empleo, las inversiones en responsabilidad social empresarial y el sostenimiento de la actividad económica, que en caso de no existir reconversión productiva genera una crisis y migraciones de población que hacen ineficiente la infraestructura instalada y la sostenibilidad fiscal y financiera del municipio que no solo ha disminuido sus regalías por la menor producción en pesos sino por la distribución del sistema general de regalías desde el orden nacional que restringió considerablemente el presupuesto anual municipal.

Francisco José Lloreda, presidente de la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), recordó que alrededor de 20.000 personas han perdido sus empleos por la crisis del petróleo en las regiones, pues la situación ha afectado sobre todo a las compañías que prestaban servicios a la gran industria (El País, 25 de enero de 2016).

Dicha problemática en Puerto Gaitán se ha hecho muy evidente pues un municipio que había

crecido poblacionalmente aproximadamente un 190% en dos décadas, en tan solo un año disminuyó su población entre 10.000 y 15.000 personas (Cosoy, N., 04 de Agosto de 2015) fruto de la crisis en los precios que llevó a una contracción en el nivel de empleo por parte de *Pacific* y las demás empresas asociadas al sector que registraban más de 2000 empleos directos y más de 7.000 contratistas, pero que han venido realizando despidos masivos y cierre de pozos continuamente debido al bajo precio y los altos costos que no hacen rentable la extracción, tal como otras empresas puesto que 75 cancelaron el registro mercantil (Crudo Transparente, Marzo de 2016) y se evidenció un decrecimiento de la actividad edificadora.

¿Reconversión productiva?: Consideraciones sobre el modelo de desarrollo municipal

Luego de evidenciar la vulnerabilidad de Puerto Gaitán debido a la dependencia de la actividad petrolera se generan cuestionamientos alienados en la siguiente dirección: ¿es sostenible el modelo de desarrollo municipal?, ¿está preparada para generar una transformación productiva hacia un desarrollo de largo plazo? ¿Qué tipo de reformas productivas debería realizar la región?

Para dar respuesta a estos interrogantes, es imprescindible pensar que la bonanza del petróleo es temporal y que los efectos sobre el ambiente y la población son de largo plazo para lograr un efectivo control sobre la inversión pública y privada a favor del bienestar social. Es con estas premisas que se asume la imposición de múltiples esfuerzos para contrarrestar la dependencia y una posible enfermedad holandesa, en la cual la inversión en ciencia, tecnología e innovación constituye un pilar fundamental para la búsqueda de diversificación económica e incremento de productividad y competitividad local; sin embargo luego de revisar los proyectos aprobados con recursos del Sistema General de Regalías en el municipio y tal como se observa en la siguiente tabla, son escasas las inversiones en ciencia y tecnología en todo el departamento del Meta, Tabla 1.

Se infiere de lo anterior que no se han aprovechado las regalías en la búsqueda de un remedio a la dependencia de un recurso no renovable. Además, no se evidencia un impulso significativo para la diversificación y generación de competitividad en el municipio desde que se instauró el sistema general de regalías dado que la mayoría de proyectos

están enfocados a obras de ingeniería civil, transporte, alimentación escolar, dotaciones y diseños de infraestructura.

En otras palabras, Puerto Gaitán dista de una dinámica sostenible en su modelo de desarrollo económico, en especial para la era del pospetróleo. Al considerar los múltiples desafíos que debe albergar el municipio para lograr una explosión de su potencial, se debe repensar lo hecho hasta ahora y en los virajes que hay que adoptar. En gran medida, dinamizar la estrategia emprendedora deberá sortearse con nuevos mecanismos de crecimiento sostenible hacia el futuro.

Esto significa que Puerto Gaitán, que en toda su historia ha sido dependiente de la rentabilidad de la inversión en sus materias primas, deberá aprovechar los usos potenciales de la tierra con proyectos productivos alternativos pero sostenibles. Para ello, sigue siendo necesario definir los usos priorizados para el territorio con el propósito de impulsar incluso las actividades económicas del municipio que en otrora fueron relegados a un segundo plano por la bonanza petrolera, y que se suscriben en la ganadería, la ganadería a mediana escala y la pesca artesanal.

Tabla 1. Proyectos de ciencia, tecnología e innovación con dinero proveniente del Sistema General de Regalías en el departamento del Meta.

Departamento Del Meta	07-Feb-14	11.000.000.000,00	Fcti Meta	Desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas en sensores para el sector defensa y la industria en el departamento del meta Villavicencio, Meta, Orinoquía.
Departamento Del Meta	17-Jul-14	10.483.321.540,00	Fcti Meta	Fortalecimiento de las capacidades de investigación en CTEI del departamento de Meta.
Departamento Del Meta	17-Jul-14	1.500.000.000,00	Fcti Meta	Desarrollo de procesos de formación con énfasis en competencias y habilidades científicas y tecnológicas en el Meta, Orinoquía.
Departamento Del Meta	27-Jun-16	8.948.360.756,00	Fcti Meta	Fortalecimiento del modelo pedagógico de investigación, CTEI encauzado al desarrollo integral educativo y pedagógico del departamento del Meta.
Departamento Del Meta	27-Jun-16	18.192.000.000,00	Fcti Meta	Diseño de un modelo productivo para la seguridad alimentaria de las familias campesinas en el departamento del Meta.

Fuente: elaboración propia con datos tomados de SGR.

Aprovechando las potencialidades endógenas de su territorio, cabe señalar que se han podido suscitar nuevos proyectos agroindustriales e incluso, con agro-combustibles, para generar empleos directos e indirectos a los habitantes del municipio, lo cual ha permitido considerar que pueden mejorar las condiciones de vida y la cobertura de NBI de la población.

Es decir que, a través de la implementación de políticas dirigidas al fortalecimiento de estos proyectos en las cadenas productivas, de comercialización y distribución, muchas estructuras empresariales sostenibles pueden asumir el rol de generadores de cambio al impulsar el desarrollo en la región. El quid del asunto entonces es que la región sabe que debe dirigirse hacia la creación del emprendimiento en estructuras empresariales sostenibles que otorguen un impacto positivo para Puerto Gaitán.

En esta medida, la implementación de proyectos productivos en alianza con entes nacionales e internacionales a fin de aprovechar el potencial de la altillanura puede proporcionar una vía de empoderamiento pues se entiende que Puerto Gaitán busca revitalizar las regiones agropecuarias y la economía rural con modelos sociales cooperativos y de inclusión en la cadena de suministro del negocio donde se involucra a las familias que se han consolidado en el campo, así como la oportunidad real de interconectar oportunidades en el diseño de políticas públicas para fomentar el poder adquisitivo de la mayoría de la población.

Eso sí es esencial consolidar el acceso a un mercado bien establecido, el acceso a sistemas de capacitación o asistencia técnica que complementan las mejoras en la cadena de valor, y, la coordinación entre productores y otros actores de la cadena para apostarle a los todos los ecosistemas y no solo a las unidades agropecuarias. En este caso, cobran protagonismo los programas de desarrollo con enfoque territorial, ya que son el punto de partida para la planificación y provisión de condiciones e incentivos a la producción

y la comercialización, incluyendo los apoyos directos para el fortalecimiento productivo que impedirán sentir los impactos negativos que suponen la internacionalización de la economía y la liberalización del comercio.

Es importante aceptar que cumplir con las condiciones necesarias para introducir un esquema de esta naturaleza no le será fácil a Puerto Gaitán, lo que supone entonces empezar con una mentalidad diferente para cambiar las reglas del juego, y así, amasar el acceso y manejo sostenible de la tierra para que Puerto Gaitán deje de sentir estados de malestar y desequilibrios socioeconómicos por un escenario de bajos precios internacionales que desincentivan el nivel de inversión privada y pública.

Referencias

- Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, (2014). *Diagnóstico socioeconómico del departamento del Meta. Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del Sector Hidrocarburos*, PNUD.
- Peace Brigades International, (2011). Minería en Colombia: ¿A qué precio? En: *Colombia Boletín informativo No. 18*, noviembre de 2011.
- Cosoy, N., (04 de agosto de 2015). *Puerto Gaitán: el éxodo del pueblo colombiano donde la abundancia petrolera se acabó*. BBC Mundo. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150730_colombia_economia_crisis_puerto_gaitan_petroleo_nc
- Crudo Transparente (marzo de 2016). *Auge, crisis y retos de Pacific E&P*. Recuperado de http://www.crudotransparente.com/index.php?option=com_content&view=article&id=168:pacific-rubiales-crudo-transparente-alvaro-jimenez-investigacion-meta-petroleo-crudo-henry-jara-luis-fernando-cepeda&catid=14:analisis&Itemid=110
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2015). *Estadísticas comercio internacional*. Tomado de <http://>

www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional

Devia A., C. Y. (2015). Orinoquia colombiana, la influencia del agronegocio y la actividad petrolera: territorialidades en disputa. Colombian Orinoquia, the agrobusiness and oil activity influence: territorialities in dispute. En: *Revista NERA*, (28), 68-91.

Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales DIAN (2014). *Estadísticas de recaudo de los tributos administrados por la DIAN* Recuperado de: http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/pages/Recaudo_tributos_dian?OpenDocument

El País (25 de enero de 2016). *Lo que deja la caída del petróleo a los colombianos*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/economia/lo-que-deja-la-caida-del-petroleo-a-los-colombianos.html>

Forero, J. L. & Calvo, V. C. (2013). *De los enclaves económicos y la economía de enclave: "Pacíficas Rubiales es Colombia"*.

ACP (2017). *Informe estadístico petrolero*. Asociación Colombiana del Petróleo ACP, 2017, Recuperado de: <https://www.acp.com.co/index.php/es/publicaciones-e-informes/informe-estadistico-petrolero-iep>

Lafuente, J., (04 de agosto de 2015). *La burbuja del petróleo estalla en Puerto Gaitán*. El

Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/burbuja-del-petroleo-estalla-puerto-gaitan-articulo-577184>

Malagón, J. (junio de 2016). La competitividad del sector de hidrocarburos en las diferentes regiones de Colombia. En: *Cuadernos PNUD*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Martínez O., A. (abril de 2016). Impacto de un nuevo panorama de los precios del petróleo en las diferentes regiones de Colombia. En: *Cuadernos PNUD*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Perry, G., Bustos, S., & Ho, S. J. (2011). *What do non-renewable natural resource rich countries do with their rents?*

Ramírez, S. (2012). Imaginando «El paraíso natural»: representación y modernidad en Puerto Gaitán, Meta. En: *Tabula Rasa*, (17), 153-170.

Riaño R., F (2015). *La gestión administrativa como fuente de desarrollo social y económico en el municipio de Puerto Gaitán*. (Tesis de Grado), Universidad Militar Nueva Granada.

Sachs, J. D., & Larraín, F. (1994). *Macroeconomía en la economía global*. 1° edición. Prentice Hall.

Empoderamiento juvenil: algunas reflexiones hacia la formulación participativa de políticas públicas de juventud

Youth empowerment: some reflections towards the participatory formulation of youth public policies

Sonia Bibiana Rojas Wilches¹

Socióloga de la Universidad Santo Tomás
Magíster en Estudios Culturales de la Universidad Nacional de Colombia

Diana Fernanda Scarpeta Rondón²

Psicóloga de la Universidad El Bosque
Magíster en Educación de la UNAD (Florida U.S.)

Doris Margarita Algarra Echenique³

Psicóloga de la UNAD
Magíster en Educación de la UNAD (Florida U.S.)

Resumen

El artículo presenta una reflexión sobre los resultados del proceso de empoderamiento realizado con jóvenes de la Comuna 3 del Municipio de Zipaquirá (Departamento de Cundinamarca – Colombia), en términos de organización y participación (política, social y comunitaria), el cual se realizó a través de una Investigación Acción Participativa (IAP), que ha implicado la colaboración activa de los jóvenes en entender y transformar las situaciones problemáticas de su entorno.

Considera además los aportes que el empoderamiento juvenil puede tener en la formulación de políticas públicas de juventud con enfoque participativo, esto es, que surjan de la concertación de distintas instituciones y actores sociales, dentro de los cuales los jóvenes ocupen un lugar preponderante.

Palabras clave: juventud, empoderamiento, organización, participación, investigación acción participativa, política pública.

1 Docente del Programa de Sociología e Investigadora del grupo Chicaquicha de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. E-mail: sonia.rojas@unad.edu.co

2 Docente del Programa de Psicología e Investigadora del grupo Chicaquicha de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. E-mail: dianascarpeta@gmail.com

3 Docente del Programa de Maestría de la Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios e Investigadora del grupo Chicaquicha de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. E-mail: aleadoris@yahoo.es

Abstract

This paper presents the results of the empowerment process done with young people of the Comuna 3 of the Municipality of Zipaquirá (Cundinamarca - Colombia) in terms of organization and participation (political, social and community), which it was done through Participatory Action Research, which has involved the active participation of young people in understanding and transforming the problematic situations of their environment.

Also considers the contributions that youth empowerment can have on public policy of youth participatory approach, that is, arising from the conclusion of different institutions and social actors, within which young people occupy a prominent place.

Keywords: youth, empowerment, organization, participation, participatory action research, public policy.

El contexto de la investigación

Con base en la investigación “Diagnóstico psicosocial de la juventud de Zipaquirá: Una base para la formulación de la política pública municipal juvenil”, realizada en el año 2010, pudimos establecer, que existe una falta de credibilidad por parte de los jóvenes del municipio en las instituciones políticas y en el mismo sistema democrático, el cual es percibido como inequitativo e injusto: de ahí que exista una baja participación a través de los mecanismos formales institucionales (sistema electoral, concejos de juventud o partidos políticos). A ese respecto Güell (2007, citado por Krauskopf, 2008), señala que debido a la ausencia de espacios abiertos y plurales para trabajar sus reconocimientos y sociabilidades, no sorprende la percepción adversa que muchos jóvenes tienen respecto de lo público, la política y las instituciones, pues no perciben el vínculo con sus experiencias reales.

Asimismo, se observó una escasa participación social de los jóvenes, por ejemplo, en asociaciones comunitarias, grupos de voluntariado, organizaciones de base y movimientos sociales. En contraste, estos jóvenes han fortalecido su inclusión en la vida social y política, a través de formas de organización alternativas, donde la responsabilidad es del propio colectivo, sin una autoridad institucional directa. Estas nuevas formas de asociación, se constituyen como estructuras menos duraderas, de

vínculos más flexibles, cuya característica es su falta de institucionalización e inserción en estructuras formales. Entre ellas destacan grupos como los *graffiteros*, los *skaters*, los *metaleros*, y bandas de música, entre otros.

A partir de este trabajo, vimos la necesidad de continuar desarrollando procesos de indagación, que profundizaran en las dinámicas de participación juvenil, para desde allí generar acciones de empoderamiento con las cuales fortalecer liderazgos en los jóvenes, que redunden en la transformación de sus problemáticas y les permita configurarse como gestores de cambio. En esa medida, la ponencia presenta los resultados de la investigación, que ha tenido como objetivo identificar las dinámicas de participación social, política y comunitaria de los jóvenes, habitantes de la Comuna 3 del Municipio de Zipaquirá, para generar un proceso de empoderamiento individual y colectivo, a través la IAP, que fomente la incidencia política, la gestión social y el desarrollo comunitario para la transformación de su entorno.

El estudio se realizó en 4 barrios de la Comuna 3 del Municipio de Zipaquirá: San Rafael, Comuneros II, Villa Marina y Prados del Mirador, todos clasificados en estrato socioeconómico 2; los barrios cuentan con servicios públicos básicos como energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, gas natural, y servicio de recolección de basuras.

La selección de estos barrios respondió a criterios como su antigüedad, la historia de sus procesos comunitario - organizativos, y la necesidad de generar experiencias de empoderamiento en los jóvenes que allí habitan.

En ese propósito, el concepto de empoderamiento, sentó las bases para la construcción de las estrategias investigativas enfocadas a fomentar la organización y participación de los jóvenes, en la formulación de líneas de acción que permitieran la potenciación de sus capacidades, para incidir de manera positiva en la dinámica social de sus comunidades. El empoderamiento se concibe como un proceso de acción social que puede tener lugar en los planos individual, familiar, organizativo y comunitario; para Sánchez el empoderamiento “es un proceso intencional, intersubjetivo y continuo de conversión de los individuos en sujetos conscientes de sí mismos, de las circunstancias y del entorno social, mediante la acción comprensiva, crítica y transformadora sobre sus propias interacciones sociales”. (2002, p. 41)

Específicamente el empoderamiento juvenil se concibe como la posibilidad de construir como jóvenes la libertad de decidir, de participar e influir, tanto en el ámbito individual, como en los problemas que afectan diariamente a su comunidad. En tal sentido, el empoderamiento social crítico, basado en la integración de los procesos y resultados del empoderamiento juvenil en los niveles colectivos e individuales implica un cambio: mejorar la capacidad de los jóvenes para contribuir y trabajar en colaboración con los demás en aras del cambio social. En esa línea de pensamiento Jennings *et al*, plantean que “si empoderarse significa tener entidad, entonces los jóvenes tienen que desarrollar una conciencia crítica de los procesos, estructuras, prácticas, normas e imágenes sociales que les afectan, de manera que sean capaces de determinar cómo vivir productivamente dentro de esos espacios o mejor aún, cómo cambiarlos para el beneficio de todos”. (2009, p. 66)

Promover procesos de empoderamiento juvenil implica entonces, cambiar la concepción juventud = problema -presente tanto en la academia, como en los imaginarios sociales y en las políticas estatales-, reconociendo las potencialidades de este sector social en la transformación de su entorno. En ese sentido, la tríada *organización - participación - empoderamiento* se hace efectiva cuando los jóvenes se vinculan al ejercicio de construcción de conocimiento sobre su realidad, desde el cual generan dinámicas de acción colectiva, en donde ellos mismos, junto con otros líderes, fijan los objetivos, priorizan, planifican, evalúan y son responsables de los resultados.

Teniendo en cuenta lo anterior, tuvimos que acercarnos al concepto de juventud desde una perspectiva teórica interdisciplinaria, con el fin de superar las miradas reduccionistas que sobre este concepto, se han creado. Esto involucró un distanciamiento, en el campo de la sociología, de aquellos enfoques funcionalistas que ven a la juventud como una etapa de propensión a la desviación y la anomia, la cual debe entonces ser controlada y encauzada por las instituciones sociales. Desde la psicología también se hizo necesario, romper con la visión biologicista, que define la condición juvenil como una etapa del ciclo vital con características físicas y comportamentales generalizables. Concebimos entonces la juventud como un concepto socialmente construido, entendiendo que esa construcción se enmarca dentro de condiciones históricas, sociales, económicas y políticas específicas, que configuran el vivir y percibir lo joven.

La apuesta metodológica

En cuanto al enfoque metodológico de la investigación, es importante resaltar, que éste no se desliga de la perspectiva teórica del empoderamiento: con Julian Rappaport reconocemos que la visión de una neutralidad valorativa ha sido devaluada dentro de los procesos de investigación e intervención social, ya que estos incluyen componentes

ideológicos que orientan la indagación - acción. Es así que para este autor

“una ideología del empoderamiento implica la creencia de que personas y grupos locales son capaces de resolver problemas paradójales y multifacéticos en mayor medida que los expertos externos que aplican políticas y programas en forma centralizada, ya que una variedad de personas encuentra una variedad de soluciones”. (Rappaport, 1981, citado por Hombrados & Gómez, 2001, p. 55)

De ahí que nuestra investigación se soporte en el *paradigma crítico social*, posición que se perfila como un claro intento por introducir de manera explícita la ideología (en contraposición al ideal positivista de neutralidad valorativa) y la reflexión crítica sobre la manera como se produce conocimiento. Dicho carácter ideológico se justifica en lo que Habermas (1982) concibe como el *interés emancipatorio* -propio de las ciencias críticas sociales-, que tiene su identidad en la “preocupación por develar las ataduras de la realidad, esto es, todas aquellas determinaciones que alienan u oprimen lo social”. (Torres, 2004)

En coherencia con este interés, el diseño metodológico, se ha orientado desde los principios de la IAP, como enfoque que permitió operacionalizar la investigación, en términos de involucrar a los jóvenes en la producción de conocimientos que fortalecieran sus acciones de cambio social desde su empoderamiento individual y colectivo, proceso que se ha desarrollado de un modo abierto y flexible, a través de las siguientes acciones:

1. *Identificación de las dinámicas de participación social, política y comunitaria de los jóvenes*: se identificaron los grupos, colectivos y organizaciones juveniles ubicados en los barrios elegidos, y sus formas de participación. Para ello, se emplearon 2 técnicas de investigación: observación participante y entrevista informal con jóvenes y líderes comunitarios.

2. *Coordinación con los jóvenes y conformación del equipo investigador*: entre las acciones efectuadas para la convocatoria a jóvenes se realizó “Arte al parque” -actividad de índole cultural que acogió a artistas locales-, así como el uso de redes sociales virtuales y conversaciones cara a cara. Todo esto permitió vincular a un grupo base de 18 jóvenes (10 hombres entre los 15 y 24 años de edad, y 8 mujeres entre los 15 y 18 años de edad).

3. *Capacitación, investigación y definición de áreas problemáticas*: En esta fase se buscó que este grupo de jóvenes pudiera identificar las problemáticas que afectan a su comunidad, así como las prioridades sobre las cuales se debía enfocar el trabajo. La información se construyó participativamente mediante la aplicación y análisis de diversas estrategias: observación, cartografía social, entrevista, museo comunitario, y actividades culturales de impacto comunitario. Al mismo tiempo, se efectuó un proceso de capacitación con los jóvenes, no solamente en las técnicas para la construcción de información, sino en temáticas que favorecieran su empoderamiento paulatino en las siguientes áreas: personal y liderazgo, política, artística y deportiva.

4. *Definición y ejecución participativa de los proyectos de acción*: se realizó a través de la técnica de la visualización de tarjetas, la cual permitió identificar las diferentes percepciones que poseen los jóvenes frente a las problemáticas detectadas. Es así como se propone, de forma consensuada, la creación de una ludoteca itinerante dirigida a niños y niñas de la comuna, lo que implicó generar un nuevo proceso de formación con los jóvenes en las áreas de: teatro de títeres, manejo de grupos y lúdica para niñas y niños. Además, se realizó el respectivo monitoreo y evaluación de estas actividades desde la perspectiva de la constancia y la participación.

Algunas reflexiones sobre los resultados obtenidos

De acuerdo con Rocha (2001), el empoderamiento es un proceso que se realiza en dos niveles: El nivel individual, como desarrollo del sentido del yo, de la confianza y la capacidad individual, en un planteamiento proactivo de la vida y una comprensión crítica del entorno sociopolítico; y el nivel colectivo, que tiene lugar dentro de las familias, organizaciones y comunidades, e implica el aumento de la competencia de sus integrantes para operar el cambio, desde la participación en las estructuras políticas y la acción colectiva basada en la cooperación. A continuación compartimos algunas reflexiones, que surgen de un balance de los logros alcanzados en el proceso de empoderamiento individual y colectivo adelantado con jóvenes, en dos grandes momentos: el de concientización, y el de acción política.

1. Concientización

Para lograr la conversión de los jóvenes en sujetos conscientes de sí mismos y de su entorno social, fue necesario generar procesos de formación de la subjetividad política, que les permitiera “elevar sus niveles de confianza, autoestima y capacidad para responder a sus propias necesidades” Rowlands (1997), y al mismo tiempo, tomar consciencia sobre las situaciones problemáticas que obstaculizan el desarrollo de sus comunidades. Esto fue posible, a través de la puesta en marcha del currículo propuesto por el equipo facilitador -que incluyó los módulos de formación personal y liderazgo, formación política, formación artístico-deportiva, e investigación-, teniendo en cuenta que el acceso a la información y la capacitación, de acuerdo con Silva & Loreto (2004), es uno de los recursos clave para promover el empoderamiento, básicamente porque el conocimiento es poder. El proceso formativo se realizó a través de talleres lúdico - pedagógicos que permitieron la reflexión

y construcción colectiva de conocimiento, utilizando diversas técnicas de expresión, que tomaron la forma de sociodramas, murales, autobiografías, y conversaciones informales, fomentando la creatividad y motivando la participación de los jóvenes.

En el ámbito individual del empoderamiento, el despliegue de la subjetividad política, ha requerido mejorar la autopercepción de los jóvenes, la cual “está referida a la concepción de sí mismo como ser móvil, histórico, con capacidad de ejercer grados de libertad y de agenciamiento” (Arias, et al. 2009), lo cual implicó -tanto para los facilitadores como para los jóvenes participantes- superar las visiones sesgadas sobre la juventud, que la conciben como una etapa de rebeldía, incertidumbre, conformidad, improductividad, apatía, y trasgresión de normas, ocultando su capacidad de incidir, decidir o proponer.

Pero es importante reconocer en este balance, que no fue sencillo iniciar este proceso, pues al comienzo se evidenciaba cierta apatía, falta de interés organizativo, ausencia en las reuniones y poca iniciativa en el desarrollo de algunas actividades, en donde los jóvenes se sentían mejor cuando se les orientaba en la toma de decisiones y en la formulación de las propuestas a emprender colectivamente. Consideramos que esto se origina, en gran medida, en los procesos de socialización, en los que tanto los jóvenes como los miembros del equipo facilitador nos hemos desarrollado, caracterizados por relaciones verticales -propias de una sociedad adultocéntrica- entre profesores y alumnos, entre investigadores e investigados, entre adultos y jóvenes.

Los resultados de procesos de empoderamiento juvenil, en donde se han utilizado metodologías transformadoras como la IAP, coinciden en que los facilitadores deben realizar ejercicios de deconstrucción del mito de la “sabiduría adulta” Salazar (1991), Souleymane (2005), Borile (2011), Ricaurte et al, (2013), y establecer unas relaciones más igualitarias con los jóvenes, lo que implica un trabajo

permanente de comunicación con ellos: prontamente el equipo facilitador se dio cuenta de la importancia de generar lazos de confianza con los jóvenes, a través de conversaciones informales en donde hemos compartido sus historias, sus bromas, sus alegrías y tristezas, con el fin de generar “un ambiente acogedor y seguro”, como dimensión fundamental del empoderamiento juvenil. (Jennings et al, 2009)

Las voces de los jóvenes y de los integrantes del equipo facilitador dan cuenta del trabajo logrado mediante este proceso formativo: *“Aprendí que tengo que tener más entusiasmo por ser líder. Eso me anima más a salir adelante.” (Laura), “aprendí que tengo que ser autónomo y confrontar mi entorno conmigo mismo, ya que ahí veré los frutos de mi esfuerzo” (Smith), “aprendí a terminar cada cosa que comienzo” (Laura), “el proceso me aportó el reconocimiento de los jóvenes en una dimensión más amplia, como verdaderos constructores de un cambio social” (Daniela), “este proceso me aportó una nueva visión de la juventud y su realidad” (Diana, facilitadora).*

Asimismo, el equipo facilitador tuvo que insistir en la capacidad de los jóvenes para contribuir en los procesos de generación de conocimiento sobre su realidad: El acercamiento al espacio geográfico, socio-económico e histórico-cultural, les permitió refirmar su sentido de pertenencia con sus barrios, de igual manera se animaron a identificar las problemáticas presentes en sus comunidades, tomar conciencia de las mismas, y plantear soluciones desde su propia visión como jóvenes: *“Los padres abandonan a los hijos”, “existen basuras en las calles y en los parques de los barrios”, “los espacios recreativos y deportivos están dañados”, “los jóvenes consumen drogas”, “existen peleas entre las personas del barrio”, “no hay espacios de encuentro entre miembros de la comunidad”.*

2. Acción política

En el proceso de construcción como sujeto político las acciones son percibidas como

puesta en escena, realización en el espacio de lo público, de las reflexiones sobre la realidad social y la toma de posición (Arias, et al. 2009). En ese sentido, la acción política genera una dinámica de empoderamiento colectivo, que parte de la organización y se cristaliza en la participación juvenil (política, social, y comunitaria), la cual se concibe como la capacidad de los jóvenes de influenciar procesos, tanto en el ámbito público como en el privado (las familias, la escuela, la calle, el grupo de amistades). Esto requiere la capacidad de opinar y expresarse libremente, que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta al momento de la toma de decisiones, además de la posibilidad de trabajar en alianza con adultos, en ambientes favorables, en igualdad de condiciones y en espacios donde se comparta el poder.

En ese contexto, la participación juvenil se encuentra estrechamente asociada con el concepto de empoderamiento, por lo que se hace necesario comprender las formas propias de participación que construyen los jóvenes y las transformaciones que se han dado en sus contenidos: la participación juvenil no sólo requiere ser entendida desde su relación de *empoderamiento* respecto del sector adulto, sino que deben reconocerse las formas propias de *empoderamiento* que construyen los jóvenes y las transformaciones que se han dado en la expresión de los contenidos de la participación juvenil. (Macassi, 2002)

Si bien es importante identificar el grado de adhesión de la juventud a los espacios institucionalizados de la política, tales como la afiliación a partidos, las inclinaciones electorales y la valoración que los jóvenes hacen de las instituciones -cuestiones todas que permiten evaluar el grado de legitimidad del sistema democrático-, es fundamental entrar a revisar también, otros elementos no convencionales que movilizan a los jóvenes, desde los cuales aportan y se hacen visibles como actores sociales. Es así como los resultados de la investigación, dejan ver que los jóvenes de la Comuna 3 del municipio de Zipaquirá (incluyendo por supuesto a

los participantes del proyecto), expresan su subjetividad política desde la creencia en que lo político y la política están encadenados a prácticas corruptas, y desde allí se niegan a vincularse en formas institucionalizadas de participación, buscando alternativas para expresar su posición, las cuales se orientan especialmente hacia el arte, lo religioso y lo deportivo.

Pero durante el desarrollo del proceso de investigación - acción, se evidenció que los jóvenes, transformaron la percepción que tenían sobre la política, entendiendo que el ser humano es un ser político desde el momento mismo en que integra una sociedad, y que con acciones como informarse y tomar posición, está sumergido en la dinámica participativa. Esto los llevó a preguntarse: ¿Qué podemos hacer con el conocimiento adquirido?, ¿cómo podemos mejorar nuestra comunidad?, ¿cómo vincular a otros jóvenes al proceso? Es así como nace el Colectivo Nómadas, con la visión de aportar desde diversas propuestas -ambientales, lúdicas y culturales- al mejoramiento de su entorno social.

Se logra entonces concebir participativamente la iniciativa denominada “Ludoteca Viajera”, para mejorar las situaciones problemáticas sobre las cuales era factible proponer soluciones desde el colectivo. En este punto se estimó que las acciones apuntaran a proveer un espacio pedagógico de acción – reflexión, en torno a problemas medioambientales que afectan a la comunidad, y propiciar el uso adecuado del tiempo libre, teniendo como población beneficiaria a niños y niñas entre los 4 y los 13 años de edad. De este modo, se procedió a diseñar participativamente las actividades que se iban a adelantar con los usuarios de la ludoteca, así como a definir y adquirir los recursos que se necesitaban para ponerla en marcha.

Junto con las tres actividades de convocatoria denominadas Arte al parque, se realizó el “Festival de Juventud: Juventudes con memoria”, organizado por el Colectivo

Nómadas en conjunto con el Colectivo JPZ, en el cual participaron diferentes agrupaciones musicales juveniles de la región, en donde se generó una reflexión sobre temas como memoria y conflicto, objeción de conciencia y proceso de paz. Asimismo, se realizó el monólogo “Un grito desesperado”, sobre los estereotipos en torno a la juventud y su rol en la sociedad; el guion fue creado y puesto en escena por los jóvenes del Colectivo Nómadas, presentado a sus padres de familia, con el fin de vincularlos al proceso.

Aportes del empoderamiento a la formulación de políticas públicas de juventud

En su acepción más simple, las políticas públicas se entienden como el conjunto de respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente relevantes y/o problemáticas (Salazar, 1999, citado por Henao, 2004). Concretamente el concepto de política pública de juventud puede entenderse como el “conjunto coherente de principios, objetivos y estrategias que identifica, comprende y aborda las realidades de los jóvenes, da vigencia a sus derechos y responsabilidades, reconoce y reafirma sus identidades y afianza sus potencialidades, resultado de consensos y acuerdos entre Jóvenes, Estado y Sociedad. Como finalidad, busca crear condiciones para que los jóvenes participen en la vida social, económica, cultural y democrática y por ende en la construcción de un nuevo país”⁴. ¿De qué manera puede aportar el empoderamiento juvenil, a la consecución de estas finalidades? Consideramos que el proceso adelantado con los jóvenes de la comuna 3, nos permite acercarnos a algunas respuestas:

1. Genera las condiciones para que los jóvenes participen en la vida política de sus territorios, dado que el empoderamiento

4 Presidencia de la República, Colombia Joven. Presente y futuro de los Jóvenes, Diálogo Nacional. Bogotá, 2001, p.3, citado por Sarmiento (2004).

involucra oportunidades para que puedan desarrollar capacidades para la toma de decisiones en la esfera pública, con responsabilidad (Jennings et al, 2009). A ese respecto, es importante resaltar que, como logro indirecto del proceso, una de las jóvenes del colectivo se convirtió en la personera estudiantil de su colegio, y otro de ellos se vinculó a la Plataforma de Juventudes del Municipio de Zipaquirá, lo que evidencia la inquietud que se despertó en ellos sobre la participación y su papel como agentes de cambio social desde su condición y espacio. Asimismo, el Colectivo Nómadas se integró a la red Movilización Zipaquirá, conformada por diferentes colectivos de jóvenes, mujeres, sindicatos, ambientalistas y culturales, cuyo propósito es el de articular líneas de trabajo en torno a la reivindicación de derechos.

2. Es sobre la base de estos procesos de organización, participación y acción juvenil que es posible generar las condiciones para la formulación de políticas públicas, y no como su definición lo propone -las políticas públicas creando las condiciones para que los jóvenes participen en la vida social, económica, cultural y democrática-. Esto lo pudimos constatar al comparar los resultados del diagnóstico de juventud -atrás referenciado- y el proceso de empoderamiento realizado: este diagnóstico debía sentar las bases para la formulación de la primera política pública municipal de juventud, lo que no se logró, no solo por la falta de voluntad política del gobierno local, sino por la falta de una base social de jóvenes organizados que la sustentara. No obstante con el proyecto de empoderamiento pudimos identificar que en los últimos dos años⁵ se han visibilizado

5 Creemos que este surgimiento de nuevas dinámicas de participación juvenil, así como la consolidación y visibilización de las ya existentes en la esfera pública, puede deberse a la entrada de instituciones educativas de educación superior en el municipio – que permiten un encuentro generacional-, y al uso de las redes sociales como forma de manifestación política y de articulación de procesos juveniles a nivel municipal y regional.

nuevas formas de organización de los jóvenes a través de los colectivos juveniles: Al explorar las dinámicas de participación con las cuales se pudieran generar articulaciones durante el proyecto, se pudo reconocer, que estos colectivos son experiencias desarrolladas por jóvenes, que giran en torno a propuestas sociales, culturales, y medio ambientales que se distancian de las dinámicas organizativas estructuradas. Muchos de estos colectivos han empezado a establecer diálogos con lo institucional, lo que ha permitido su participación en espacios como la Plataforma de Juventudes⁶; el contacto con estas organizaciones sirvió de modelo y de aliento para la conformación y consolidación del Colectivo Nómadas.

3. Finalmente, autores como Jennings et al (2009), y Silva & Loreto (2004), plantean la necesidad de que los jóvenes adquieran capacidad para trabajar conjuntamente con los adultos, aportando organizadamente a la solución de los problemas más sensibles, por lo que cabe destacar la importancia que tuvo el hecho de que los adultos de la comunidad en la que se desarrolló el proceso de empoderamiento, lo acompañaran y apoyaran decididamente, como el caso de los presidentes de las juntas de acción comunal, algunos padres de familia y otras personas que participaron de los eventos organizados por el colectivo. Esto es importante, en la medida en que las políticas públicas de juventud son el resultado de consensos y acuerdos entre jóvenes, Estado y sociedad civil, lo que obliga a romper las relaciones asimétricas existentes entre jóvenes y

6 Las Plataformas de Juventud Municipal y Distrital hacen parte del Subsistema de Participación contemplado en la Ley 1622 de 2013, y fueron creadas con el objetivo de impulsar la conformación de procesos y prácticas organizativas y espacios de participación de las y los jóvenes, atendiendo a sus diversas formas de expresión, a fin de que puedan ejercer una agencia efectiva para la defensa de sus intereses colectivos, así como diseñar y desarrollar de agendas locales, municipales, distritales, departamentales y nacionales de juventud.

adultos, cuestión que se puede lograr, como ya se evidenció, a través de procesos de empoderamiento conjunto hacia la construcción de un nuevo país.

En conclusión, los procesos de empoderamiento en los jóvenes representan todo un reto dada la connotación que tiene para los jóvenes la política. Por lo anterior, se considera correcto afirmar que el proyecto promovió la movilización juvenil, en función de la participación y la organización, al abrir un espacio de participación para los jóvenes; sin embargo, consideramos que la sociedad está en deuda con ellos, respecto de la responsabilidad de crear mecanismos que privilegien la interacción con adultos, cerrando la brecha intergeneracional existente, que anestesia su sentido de pertenencia a la comunidad.

El proceso permitió comprender a los jóvenes como capaces de reconocer su realidad, con posibilidades reales de ejercer control por medio de la participación en la toma de decisiones o resolución de problemas en su ambiente inmediato y el manejo de recursos. Es así como se generaron procesos de empoderamiento individual y colectivo, que han transformado la subjetividad, tanto de los jóvenes, como del equipo investigador y facilitador del proyecto.

Referencias

- Arias, V; González, L. & Hernández, N. (2009). "Constitución de sujeto político: historias de vida política de mujeres líderes Afrocolombianas". En *Universitas Psychologica*, Vol. 8, Núm. 3, septiembre-diciembre pp. 639-652. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Borile, M. (2011). *Empoderamiento y participación juvenil*. En XII Congreso virtual de psiquiatría Interpsiquis. Disponible en: <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Empoderamiento%20y%20>

[participaci%C3%B3n%20juvenil.%20Borile.%20M%C3%B3nica%20Elba.pdf](http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Empoderamiento%20y%20participaci%C3%B3n%20juvenil.%20Borile.%20M%C3%B3nica%20Elba.pdf)

- El Congreso de Colombia. *Ley 1622 de 2013. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52971>
- Habermas, J. (1997). *Conocimiento e interés*. España: Universitat de València.
- Henao, J. (2004). "La formulación de la política pública de juventud de Bogotá 2003-2012: un ejercicio de democracia participativa y de construcción de futuro". En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Vol. 2, No 2.
- Hombrados, M. & Gómez, L. (2001). "Potenciación en la intervención comunitaria". En *Intervención Psicosocial*, Vol. 10 No. 1 - Págs. 55-69. Universidad de Málaga.
- Jennings, L; Parra-Medina D; Hilfinger, D. & Mcloughlin, K. (2009). "Hacia una teoría social crítica del empoderamiento de la juventud". En Checkoway, B. & Gutiérrez, L. (2009). *Teoría y práctica de la participación juvenil y el cambio comunitario*. Editorial GRAO: España.
- Krauskopf, D. (2008). "Dimensiones de la participación en las juventudes contemporáneas latinoamericanas". En *Revista Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica*. Número 3. Pág. 173 Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/PensamientoIbero3.pdf>
- Macassi, S. (2002). *Participación juvenil en el Contexto de Recuperación Democrática*. Viña del Mar: Chile.
- Rocha, E. (1997). *A Ladder of Empowerment. Journal of Planning Education and Research*. Págs. 17: 31. Disponible en <http://jpe.sagepub.com/content/17/1/31>

- Rowlands, J. (1997), *Questioning Empowerment*. Oxfam, Oxford.
- Sarmiento, L. (2004). "Política Pública de Juventud en Colombia: Logros, dificultades y perspectivas". En: *Construcción de Políticas de Juventud, Análisis y Perspectivas*. Colombia Joven, CINDE, Universidad de Manizales, GTZ, UNICEF.
- Silva, C. & Loreto, M. (2004). *Empoderamiento: Proceso, Nivel y Contexto*. PSYKHE. Vol. 13, Nº 1, 29-39, Universidad Católica de Chile.
- Torres, A. (2004). *Aprender a Investigar en Comunidad I*. Bogotá, Colombia: UNAD.
- Scarpeta, D; Rojas, S; Algarra, D. & Durán, C. (2010). *Diagnóstico psicosocial de la juventud de Zipaquirá: Una base para la formulación de la política pública municipal juvenil*. Bogotá: Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Salazar, M.C. (1991). "Rompiendo el muro del autoritarismo". En Fals – Borda, O. & Anisur, M. (1991). *Acción y conocimiento. Cómo romper el monopolio con investigación – acción participativa*. Bogotá: CINEP.
- Sánchez, A. (2002). "Dispositivos de empoderamiento para el desarrollo psicosocial". En *Universitas Psychologica*, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre, pp. 39-48. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá: Colombia
- Souleymane, A. (2005). *Barrios del mundo historias urbanas. Sistematización del primer año del proceso*. Disponible en: http://www.postgrado.unesr.edu.ve/acontece/es/todosnumeros/num02/02_01/1_proyec_barrios_del_mundo_inicio_sist.pdf
- Ricourte, K.; Ojeda, E.; Betancourth, S.; & Burbano, H. (2013). "Empoderamiento en jóvenes en situación de desplazamiento. El caso de la Unidad de Atención y Orientación (UAO) de la Alcaldía de Pasto". En *Revista CS*, No. 11, 177–214, enero–junio. Universidad ICESI, Cali, Colombia.

Relación de pares académicos

Artículo	PAR EVALUADOR	INSTITUCIÓN
Entrevista sobre Planificación y Desarrollo Territorial a la profesora Liliana Giraldo, PhD	N/A	N/A
Prolegómenos al sub-desarrollo sostenible desde una perspectiva sociológica	Raquel Téllez Fuentes Licenciada en Administración de Empresas, Magíster en Desarrollo Rural Territorial	Universidad del Norte de Nicaragua
La capacidad explicativa de la decolonialidad como teoría alternativa para la construcción del desarrollo y bienestar en Colombia	Víctor Hugo Saidiza Pardo Psicólogo, Filósofo, Magíster en Estudios Políticos	Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD
Desarrollo Sostenible en Contexto	Oriana Villaroel Molina Economista, Magíster en Desarrollo Rural Territorial	Universidad de Córdoba, España
Emergencia de la Solidaridad Interterritorial en Colombia y sus nexos con el desarrollo regional, territorial y local	Lizeth Alejandra Amézquita Morales Socióloga, Magíster en Geografía	Universidad Nacional de Colombia
La persistencia de la agricultura familiar campesina en contextos socioprodutivos adversos. Estudio de caso en la provincia Magdalena Centro, Cundinamarca	Mabel Ximena Velásquez Molano Ingeniera Agrónoma, Magíster en Desarrollo Rural Territorial	Universidad de Cundinamarca
Entre la vulnerabilidad y la dependencia económica: el caso del petróleo en Puerto Gaitán	Didier Alejo Barrera Economista, Magíster (c) en Gobierno y Políticas Públicas	Universidad Nacional Abierta a Distancia – UNAD
Contribuciones del presupuesto participativo como estrategia de desarrollo local al desarrollo territorial rural en los territorios indígenas de Colombia	Víctor David Cárdenas Montenegro Magíster en Gestión Urbana; Especialista en Gestión Urbana; Licenciado en Educación Básica con Énfasis en Ciencias Sociales.	Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD.
Empoderamiento juvenil: algunas reflexiones hacia la formulación participativa de políticas públicas de juventud	Mateo Estrada Echeverri Sociólogo, Magíster en Estudios Culturales	Universidad Sergio Arboleda

Normas generales para publicar en la Revista Desbordes

La revista Desbordes, recibe artículos originales producto de investigación, de reflexión académica o de revisión, que correspondan a la convocatoria temática que esté en curso; los cuales son sometidos a un proceso de arbitraje constituido por tres momentos de evaluación: un primer momento, realizado por el grupo editorial, el cual busca determinar el grado de cumplimiento de los elementos estructurales y técnicos del artículo (cumplimiento de la norma técnica de la Asociación Americana de Psicología –APA); el segundo momento y el tercer momento a cargo de pares académicos internos y externos, respectivamente, con el propósito de determinar el valor del contenido del artículo para el campo disciplinar propio. En estos tres momentos, se evalúa la calidad científica del artículo, en términos de su coherencia y rigor metodológico.

Como resultado de este proceso de arbitraje, los pares académicos pueden emitir uno de los siguientes conceptos: **rechazado, aceptado con recomendaciones o aceptado sin recomendaciones.** El concepto emitido por el par académico, será notificado de al autor, quien contará con un tiempo determinado para realizar los ajustes recomendados y entregar la versión final de sus artículos, de manera que se garantice la publicación en el volumen programado.

La revista Desbordes, se reserva el derecho de impresión, reproducción total o parcial del material, así como de su aceptación o rechazo, de conformidad con el concepto final emitido por los pares académicos evaluadores y avalado por los comités Editorial y Científico. Así mismo, la revista se reserva el derecho de hacer las modificaciones editoriales que estime convenientes. De otra parte, los artículos que se presenten a la convocatoria de la revista, no deben haberse publicado en otra revista, ni debe estar presentado a otra convocatoria. Así mismo, si el artículo es aceptado, no debe publicarse en otra revista.

El autor que desee presentar artículos a esta convocatoria, deberá tener en cuenta los siguientes lineamientos:

Información general

Los textos deben ser presentados en archivo formato Word (2003 a 2007), con las siguientes normas de estilo:

Papel tamaño Carta.

Fuente Times New Roman, tamaño 12.

Interlineado a doble espacio.

Alineación a la izquierda.

Márgenes de 3,81 cm en el margen izquierdo y 2.71 en los demás márgenes.

Numeración consecutivamente en todas las páginas del documento, incluyendo la página de título, referencias, tablas, figuras, etc.

Uso de itálicas para indicar de manera exclusiva, palabras de origen latino como *in vivo, et al., per se.*

Uso de puntos decimales (no comas), en la presentación de datos numéricos.

Seguimiento estricto de los lineamientos de la norma APA (6ª. Versión en Inglés, traducida como la 3ª. Versión en español), en la presentación de todo el documento, incluidas las citas y la lista de referencias.

En una hoja aparte se incluirá el nombre completo de los autores, en el orden que evidencie el grado de participación en la autoría del documento. Así como información sobre la filiación institucional de los autores, sus datos de contacto, grupo de investigación al que pertenecen y proyecto de investigación del que se presenta el artículo.

Presentación de los textos

Página inicial

Esta página reúne los elementos claves del documento. Debe incluir los siguientes ítems:

Título del artículo

Debe ser presentado en el idioma original y en inglés. Debe ser claro, preciso e informativo, en lo posible no exceder las 20 palabras. Los nombres científicos deben ir escritos en letra cursiva, se debe respetar el uso de mayúsculas y minúsculas, propuestas de acuerdo con la nomenclatura científica. Evite el uso de abreviaciones.

Resumen

Debe tener un máximo de 250 palabras. Deberá ofrecer una idea clara del contenido del artículo. El resumen para los artículos científicos, debe describir brevemente los objetivos de la investigación, el método, los principales resultados, los puntos de discusión de éstos y las conclusiones. Para otro tipo de artículos, prevalece la síntesis del contenido. Se debe evitar el uso de abreviaciones. El resumen no debe contener referencias, a no ser que sean estrictamente necesarias, caso tal debe incluir la cita completa. Este resumen se debe presentar tanto en el idioma original, como en el segundo idioma seleccionado por el autor.

Palabras clave

Indique las palabras clave en el idioma original que sirvan como guía para la clasificación del artículo y faciliten la elaboración del índice de materias. Se sugiere consultar un Tesauro reconocido y emplear un máximo de cinco (5) palabras y presentarlas en orden alfabético. Evite el uso de palabras en plural y frases. No repita palabras que ya hayan sido usadas en el título. Al igual que el título y el resumen, se debe presentar tanto en el idioma original, como en el segundo idioma.

Cuerpo del artículo

Para los artículos científicos, se la introducción debe contener una síntesis de los marcos de referencia teórica y empírica,

así como del problema, de los objetivos o propósitos y del enfoque metodológico asumido en la investigación.

Las tablas y gráficas se deben enviar en un archivo en Word diferente al del artículo, numeradas e identificadas con su respectivo título según la sexta versión de la norma APA. En el texto del artículo, se debe indicar claramente el lugar de cada tabla o gráfica.

Tipo de artículos

Los artículos científicos pueden ser, según las categorías establecidas por Publindex (2010), *artículos de investigación científica y tecnológica*, *artículos de reflexión*, *artículos de revisión*, *artículo corto*, *reporte de caso*, *traducción*, *reseña bibliográfica*, *carta al editor*. Se recibirán otro tipo de artículos, siempre y cuando cumplan con los requisitos de producción del discurso académico-científico y de la norma técnica APA.

Tipo	Definición	Estructura
Artículo de investigación científica y tecnológica	“Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación” (Publindex, 2010, p.7).	Sus partes constituyentes son: resumen, palabras clave, introducción, metodología, resultados (incluida su discusión), conclusiones y lista de referencias. Máxima extensión 25 páginas.
Artículo de reflexión	“Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales” Publindex (2010, p.7)	Sus partes constituyentes son: resumen, palabras clave, introducción, y lista de referencias. Máxima extensión 10 páginas. Según Pérez (2010), en el <i>artículo de opinión o de reflexión libre</i> “no se presentan resultados, ni se discuten. Se presenta, por lo común, un apartado con las conclusiones a las que se llegó en el trabajo”. Sin embargo, es importante precisar que como cualquier otro artículo, debe tener un resumen, palabras claves, introducción, desarrollo del tema, conclusiones y lista de referencia. Máxima extensión 10 páginas.
Artículo de revisión	“El artículo de revisión es un estudio bibliográfico en el que se recopila, analiza, sintetiza y discute la información publicada sobre un tema, que pueden incluir un examen crítico del estado de los conocimientos reportados en la literatura”. (Cué, Díaz, Díaz y Valdés, 1996). Según Squires (como se cita en Cué, Díaz, Díaz y Valdés, 1996), pueden ser de evaluación, descriptivos y bibliografía comentada.	Sus partes constituyentes son: resumen, palabras clave, introducción, métodos (de búsqueda y localización de la información, criterios de inclusión de materiales), análisis e integración de la información (resultados y discusión), conclusiones (sí son necesarias) y lista de referencias (como mínimo 50 referencias). Máxima extensión 25 páginas.
Artículo corto	“Documento breve que presenta resultados originales preliminares o parciales de una investigación científica o tecnológica, que por lo general requieren de una prontadifusión” (Publindex, 2010, p.7).	Sus partes constituyentes son: resumen, palabras clave, introducción, metodología, resultados (incluida su discusión), conclusiones y lista de referencias. Máxima extensión 5 páginas.
Reporte de caso	“Documento que presenta los resultados de un estudio sobre una situación particular con el fin de dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos. (Publindex, 2010, p.7) “Presenta los resultados de un estudio sobre una situación particular con el fin de dar a conocer las experiencias y resultados en los ámbitos metodológico, terapéutico y teórico consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos. Además, es importante que contenga una descripción detallada del caso y una discusión sobre el mismo” (Pérez, 2010)	Sus partes constituyentes son: <ul style="list-style-type: none">• Resumen• Introducción• Presentación del caso• Discusión y conclusiones• Referencias (Jenicek, 2001). Máxima extensión 10 páginas.

Tipo	Definición	Estructura
Historia de vida	Relato que recupera los sentidos de las experiencias particulares vividas (Kornblit, 2007) por un personaje, o por un grupo o comunidad determinada, que se enmarca en un contexto histórico, social, político o cultural particular.	Dado que la Historia de vida es una investigación de carácter cualitativo, se debe incluir: <ul style="list-style-type: none"> • La contextualización de la historia de vida a manera de introducción. • El método biográfico aplicado. • La modalidad de análisis aplicado a la información recopilada, incluida la triangulación de las fuentes de información. • Los hallazgos o datos obtenidos. • Las conclusiones. • La lista de referencias. Máxima extensión, 10 páginas.
Traducción	Traducciones de textos clásicos o de actualidad o transcripciones de documentos históricos o de interés particular en el dominio de publicación de la revista (Publindex, 2010).	Documento con una extensión máxima de 15 páginas.
R e s e ñ a bibliográfica	Una reseña consiste en una exposición escrita clara y ordenada, no muy de libros relacionados con el estudio y la investigación de las culturas contemporáneas. El objetivo principal de una reseña consiste en situar a los textos en su contexto actual, proporcionar información sobre el trabajo del autor y con otros hechos relevantes, además de incluir una valoración personal justificada con base en argumentos sólidos. Existen dos tipos de reseñas: <ul style="list-style-type: none"> • Reseña expositiva: incluye una descripción objetiva del libro tratado, sin deformar el pensamiento del autor. • Reseña crítica: además de la descripción del libro, contiene el comentario del autor de la reseña y su respectiva valoración. 	En las reseñas se incluye: <ul style="list-style-type: none"> • la ficha de registro básico de datos de la obra reseñada, • una descripción sumaria del libro, en dos o tres cuartillas (qué dice el autor de la obra reseñada sobre la materia, en qué se funda, cómo se hizo, quién o quiénes lo hicieron y, a manera de título. La reseña bibliográfica crítica, además de agregar características de la expositiva, añade el comentario del libro leído o evento (extensión de 2 a 6 cuartillas, máximo 6 páginas)
Entrevistas de académicos	Documento escrito por el entrevistador, sobre un personaje reconocido por su trayectoria académica o investigativa, en el ámbito nacional o internacional.	La entrevista debe incluir una breve presentación del entrevistado, así como el desarrollo de la misma, en una extensión no mayor a 5 páginas. En una hoja aparte se debe incluir la información del entrevistador, formación y una síntesis de su trayectoria investigativa o académica, filiación institucional y datos de contacto.
Cartas al editor	Posiciones críticas, analíticas o interpretativas sobre los documentos publicados en la revista, que a juicio del Comité editorial constituyen un aporte importante a la discusión del tema por parte de la comunidad científica de referencia. (Publindex, 2010)	Título, nombre del autor y filiación, desarrollo del contenido en respuesta al punto que desea contestar. 400 palabras y 5 referencias (aproximadamente 3 a doble espacio, páginas escritas con referencias)
Editorial	Documento escrito por el editor, un miembro del comité editorial o un investigador invitado sobre orientaciones en el dominio temático de la revista. (Publindex, 2010)	

Nota aclaratoria

Los autores asumen la responsabilidad de devolver a la revista las correcciones de su artículo, en el tiempo estipulado para ello. Así mismo, los autores deben enviar adjunto al artículo, un resumen de su *Currículum Vitae*, en el formato que se adjunta a esta convocatoria, así como la carta de remisión del artículo dirigida a la editora o al Comité Editorial de la revista Desbordes, en dónde el autor deja constancia de su autoría

y originalidad. Una vez que se le comunique oficialmente la aceptación del artículo, deberá enviar diligenciada la **Carta de autorización de publicación**, en el formato que se le adjuntará al informe de evaluación y aceptación del artículo.

El editor de la revista Desbordes comunicará al autor, la decisión final del Comité Editorial, con base en los informes presentados por los pares académicos evaluadores, de **publicar o rechazar** el artículo.

Envío de textos

Los textos que se deseen publicar en la revista y que cumplan con el formato exigido por esta, deben enviarse en archivo adjunto Word al siguiente **e-mail**: revista.desbordes@unad.edu.co. También pueden enviarlos al correo david.quitian@unad.edu.co o a la Calle 14 Sur #14-23, Barrio Restrepo, Revista Desbordes.

Atentamente,

MSc. Carlos Arturo Romero Huertas
Editor Revista Desbordes

Referencias

- Jenicek, M. (2001). *Clinical Case Reporting in Evidence-based Medicine*. London (Arnold) and New York (Oxford University Press). Second Edition.
- Kornblit, A. (2007). *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Biblos, 2ª edición.
- Manual de criterios de evaluación. *Revista Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*. Colima, Col (2003) Recuperado en: http://www.culturascontemporaneas.com/Manual_de_Criterios_de_Evaluacion.pdf
- Milos Jenicek (1999) *Clinical Case Reporting in Evidence Based Medicine*. Londres: Ediciones Butterworth-Heinemann. Recuperado en: <http://es.scribd.com/doc/2427111/Pauta-para-reporte-de-casos>
- Pérez, M. (2010) Guía para la escritura de artículos científicos. en: *psicología1*. s/c: Universidad CES.
- Publindex (2010). *Documento Guía Servicio Permanente de Indexación de Revistas de Ciencia, Tecnología e Innovación Colombianas*. Base Bibliográfica Nacional – BBN Índice Bibliográfico Nacional Publindex - IBN
- Sánchez, A. (2011). *Manual de redacción académica e investigativa: cómo escribir, evaluar y publicar artículos*. Medellín: Fundación Universitaria Católica del Norte.