

Geografías del poder territorial

Carlos Alberto Builes Tobón
Ólmer Muñoz Sánchez
Editores



Universidad
Pontificia
Bolivariana

Autores

Carlos Alberto Builes Tobón
Sebastián Álvarez Posada
Luis Daniel Botero
Oscar Alfredo Muñiz
Samir Ahmed Dasuky Quiceno
William Adair Amaya Espinosa
César Augusto Molina-Saldarriaga
Eulalia García-Marín
Yesenia Luna Oviedo
Esmeralda Vergara Tamayo
Manuel Sierra Naranjo
Denisse Roca-Servat
Polina Golovátina-Mora
David Hincapié Vélez
Jhonny Moncada Mesa
Osmar Leandro Loaiza
Luis Horacio Botero Montoya
Pedro Piedrahíta Bustamante
Jorge Andrés Rico Zapata
Ólmer Muñoz Sánchez

Geografías del poder territorial

Editores:
Carlos Alberto Builes Tobón
Ólmer Muñoz Sánchez

303
G345

Geografías del poder territorial / Editores: Carlos Alberto Builes Tobón y Olmer Muñoz Sánchez -- Medellín: UPB, 2019.

330 páginas : 14.5 x 23 cm. --

ISBN: 978-958-764-737-2 / ISBN: 978-958-764-738-9 (versión web)

1. Medio ambiente -- 2. Política y gobierno -- 3. Seguridad -- 4. Urbanismo -- I. Builes Tobón, Carlos Alberto, editor -- II. Muñoz Sánchez, Olmer, editor

CO-MdUPB / spa / rda
SCDD 21 / Cutter-Sanborn

© Carlos Alberto Builes Tobón © Sebastián Álvarez Posada
© Luis Daniel Botero © Oscar Alfredo Muñoz
© Samir Ahmed Dasuky Quiceno © William Adair Amaya Espinosa
© César Augusto Molina-Saldarriaga © Eulalia García-Marín
© Yesenia Luna Oviedo © Esmeralda Vergara Tamayo
© Manuel Sierra Naranjo © Denisse Roca-Servat
© Polina Golovátina-Mora © David Hincapié Vélez
© Jhonny Moncada Mesa © Osmar Leandro Loaiza
© Luis Horacio Botero Montoya © Pedro Piedrahíta Bustamante
© Jorge Andrés Rico Zapata © Ólmer Muñoz Sánchez
© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana
Vigilada Mineducación

Geografías del poder territorial

ISBN: 978-958-764-737-2

ISBN: 978-958-764-738-9 (versión web)

DOI: <http://doi.org/10.18566/978-958-764-738-9>

Primera edición, 2019

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Facultad de Ciencias Políticas

Grupo de investigación: Estudios Políticos. *Proyecto:* Construyendo seguridad humana desde el borde: el caso del corregimiento de Altavista en Medellín. *Línea:* Gobierno, territorio y seguridad. *Radicado:* 307C-11/18-36

Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín: Mons. Ricardo Tobón Restrepo

Rector General: Pbro. Julio Jairo Ceballos Sepúlveda

Vicerrector Académico: Álvaro Gómez Fernández

Decano Escuela de Derecho y Ciencias Políticas: Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Director Facultad de Ciencias Políticas: Carlos Alberto Builes Tobón

Editor: Juan Carlos Rodas Montoya

Coordinación de Producción: Ana Milena Gómez Correa

Diseño y Diagramación: Ana Milena Gómez Correa

Foto portada: Carlos Estrada Siegert

Corrección de Estilo: Olmer Muñoz Sánchez

Dirección Editorial

Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2019

Correo electrónico: editorial@upb.edu.co

www.upb.edu.co

Telefax: (57) (4) 354 4565

A.A. 56006 - Medellín - Colombia

Radicado: 1871-27-06-19

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito, sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Contenido

Prólogo.....7

Gobierno

Medio ambiente, conflicto y desarrollo:

La paradoja del caso del Contrato

Plan Atrato - Gran Darién.....13

Carlos Alberto Builes Tobón

Sebastián Álvarez Posada

Acción colectiva y contienda por el campo político42

Luis Daniel Botero

Testigo y testimonio: la reparación simbólica58

Oscar Alfredo Muñoz

Samir Ahmed Dasuky Quiceno

Del Gobierno en línea al Gobierno digital:

avances y retos de una política de Gobierno

electrónico en permanente construcción.....87

William Adair Amaya Espinosa

Territorio

Inseguridad subjetiva y renovación urbana

¿Estrategias para la producción de gentrificación?131

César Augusto Molina-Saldarriaga

Ecosofía en Pueblo Bello: memoria,
restitución subjetiva y transformación social185

Carlos Alberto Builes Tobón

Eulalia García-Marín

Samir Ahmed Dasuky Quiceno

Yesenia Luna Oviedo

Esmeralda Vergara Tamayo

Manuel Sierra Naranjo

Denisse Roca-Servat

Polina Golovátina-Mora

Educación, gobernanza y criminalidad en Medellín:

Un análisis espacial 2004-2016219

David Hincapié Vélez

Jhonny Moncada Mesa

Osmar Leandro Loaiza

Luis Horacio Botero Montoya

Seguridad

Un modelo de seguridad urbana para Colombia257

Pedro Piedrahíta Bustamante

El concepto de las relaciones civiles-militares280

Jorge Andrés Rico Zapata

Ólmer Muñoz Sánchez

Prólogo

La línea de *Gobierno, Territorio y Seguridad* de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, constituye un esfuerzo por repensar estos tres factores esenciales para una nación joven como Colombia en su proceso de consolidación como Estado moderno, a pesar de las diversas contingencias políticas, sociales, económicas y culturales que presenta. Entendiendo, por lo anterior, que se habla de una Nación que, si bien para algunos investigadores ha sido entendida como tradicionalmente violenta, para otros está en construcción y tiene todo un camino por recorrer para convertirse en un estado social fuerte.

Esta tarea implica comprender que el conflicto armado en Colombia, ha generado diversos mecanismos de poder y de confrontación. Pero también ha movilizado la academia, los líderes sociales y las organizaciones no gubernamentales hacia un proceso de consolidación teórica y práctica del concepto de *paz territorial*. De allí, la importancia para una Facultad de Ciencias Políticas de fomentar los espacios en los cuales se puedan presentar los resultados de investigaciones para el fortalecimiento de la gobernanza territorial y la seguridad del país.

Desde la perspectiva académica que se tomó en consideración para el presente libro, tres aspectos deben destacarse en este prólogo. En primer lugar, *Geografías del poder territorial* obedece a una visión amplia de lo que constituye un análisis interdisciplinario sobre diferentes retos a los que hoy se enfrenta Colombia; el gobierno en el territorio, los mecanismos que pueden generar una mayor gobernanza para el país, un empoderamiento del ciudadano en sus responsabilidades, los desafíos a la reparación en el pos-acuerdo en Colombia, el

uso de las redes digitales para unos esquemas de gobierno más sólidos, y las relación –usualmente problemática– entre el desarrollo económico y medio ambiente. Por eso, este primer sentido requiere entablar discusiones sobre el gobierno que no se limiten a describir que ha pasado en los territorios sino también cómo se pueden generar procesos de gobernabilidad local.

Adicionalmente, la gobernabilidad y el gobierno implican, hoy, la construcción de la memoria, la reparación a las víctimas, y la búsqueda de la verdad y la justicia para los ciudadanos. En tan importante momento de su historia, Colombia, luego de los acuerdos de La Habana, no puede olvidar la importancia que juegan sus ciudadanos en el fortalecimiento estatal. La construcción de un buen modelo de gobierno exige, en consecuencia, respetar los derechos de las víctimas, construir tejido social de reparación y reivindicación de su lugar como ciudadanos dignos; de manera que sean ellos quienes aporten a la realización del Estado colombiano con capacidad no solo de gobierno, sino también de gobernanza.

En segundo lugar, el territorio es un núcleo de disputa en Colombia desde los inicios de su formación. No se puede obviar que dicho factor hace parte, en el presente tanto como en el pasado, de la disputa entre la delincuencia, el Estado y algunos ciudadanos. Centros urbanos como Medellín entre otros, merecen una gran atención y análisis, pues hacen parte de esta lucha real. Pero, no solo la parte urbana es importante. Colombia, no ha hecho procesos de articulación de lo rural con lo urbano pertinentes a las realidades socio-culturales cambiantes de los territorios.

Para subsanar dicha falta de articulación, hay que partir de la idea de que, cuando nos referimos al territorio, debemos aludir a todo un conglomerado que reúne a la población, sus formas de relacionarse, sus esquemas organizativos y su manera de habitar ese espacio de lo público. A estas formas

de habitar se dirige el esfuerzo de algunas investigaciones de este libro, realizadas a partir del planteamiento de visiones políticas para que el ciudadano se consolide en el territorio como agente político clave de su transformación. De manera que la conclusión que se extrae de estas investigaciones es que no es posible entender actualmente un estado moderno sin concebir la importancia de la integración regional y la paz territorial: nuestro conflicto pasa por las regiones aisladas, y allí estará nuestra máxima tarea de integración social.

En tercer lugar, uno de los temas más polémicos y difíciles de abordar en Colombia es el de la seguridad. Indiscutiblemente, este ha sido uno de los tópicos de mayor preocupación de la ciudadanía –que espera que el Estado le garantice sus derechos fundamentales. Por esto, la visión sobre la seguridad no es solo un asunto dirigido a la fuerza pública en su conjunto, sino también a las medidas que un Estado toma con miras a la protección integral del ciudadano. Así entendida, la seguridad es un valor esencial para el individuo. En la medida en la cual un ciudadano se sienta protegido y a su vez cuente con empleo digno y un estado de bienestar social que lo proteja y así las condiciones de violencia estructural se disminuirán.

Para la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, es un honor presentar este libro que contiene el trabajo de investigadores que aportan a la construcción de país. Se defiende, en cada uno de los presentes capítulos, la idea de que Colombia es una nación en construcción de su proyecto democrático y social. La esperanza de la consolidación de un estado social de derecho mueve el sentido de las investigaciones presentadas en este libro. Sabemos de las graves dificultades que tiene la nación, pero de ellas surge el reto al que se enfrentaron nuestros autores al propender por el fortalecimiento institucional como el mayor generador de desarrollo social. Si se logra consolidar

una visión integral de la seguridad, una visión de gobierno con enfoque territorial y un reconocimiento del territorio como un espacio de apropiación del ciudadano tanto en lo rural como en lo urbano, podemos mejorar nuestras expectativas de vida en una país que debe optar por la paz y la reconciliación.

Carlos Alberto Builes, PhD

Director Facultad de Ciencias Políticas
Universidad Pontificia Bolivariana

Ólmer Alveiro Muñoz Sánchez

Profesor Facultad de Ciencias Políticas
Universidad Pontificia Bolivariana

Gobierno

Medio ambiente, conflicto y desarrollo: La paradoja del caso del Contrato Plan Atrato - Gran Darién

PHD. CARLOS ALBERTO BUILES TOBÓN¹
MG. SEBASTIÁN ÁLVAREZ POSADA²

Introducción: discursos de poder sobre la naturaleza

El cambio climático que está viviendo el planeta no es el primero ni el último que vivirá. El gran sistema natural se encuentra en cambio constante al ser un gran organismo vivo. Las relaciones de poder entre lo humano y lo natural han estado presentes desde el origen mismo de la civilización. Las primeras concepciones de Dios tienen como referencia a la naturaleza.

-
- 1 Doctor en Artes, Letras y Lenguas por la Universidad Rennes 2. Profesor y director del grupo de investigación en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana. Correo electrónico: carlos.builest@upb.edu.co / Orcid: 0000-0001-7439-4733. Artículo resultado de investigación, Radicado CIDI 307C-11/18.36. construyendo seguridad desde el borde: el caso de Altavista en Medellín.
 - 2 Magíster en Estudios Políticos por la Universidad Pontificia Bolivariana. Profesor e investigador adscrito al grupo de investigación en Estudios Políticos de la misma Universidad. Correo electrónico: sebastian.alvarezpo@upb.edu.co / Orcid: 0000-0002-9779-4008. Artículo resultado de investigación, Radicado CIDI 307C-11/18.36. construyendo seguridad desde el borde: el caso de Altavista en Medellín.

En el libro *La Diosa Blanca*, Robert Graves reconstruye el universo mítico y mágico en donde se funda la Europa antigua mediterránea y septentrional. Alrededor de la Diosa Luna se nutre el entramado histórico del mito poético que concebía a la naturaleza en su doble dimensión de poder: como madre dadora de vida y como destructora de la misma. Aquella primera experiencia de dios como madre dual encarna el sentido poético de la unidad en el caos e interpreta ese sino histórico que la humanidad no logra comprender en relación con una naturaleza que lo supera: la vida y la muerte, la creación y la destrucción.

Visto desde esta perspectiva el cambio climático es la presencia misma de la fuerza de la naturaleza consigo misma y en relación con la humanidad. La cuestión contemporánea sin embargo, es mucho más problemática puesto que es la acumulación de encuentros en el desencuentro entre la naturaleza, la técnica y la cultura.

¿Qué es lo natural? ¿Es lo natural una construcción histórica? ¿Es lo natural lo virtual? Cuestiones como las anteriores son necesarias para situar el debate contemporáneo sobre la naturaleza. El enfoque interdisciplinario sobre dichas cuestiones permite desvelar las metáforas de poder que se esconden en la configuración de la triple relación entre naturaleza, técnica y cultura en occidente.

El argumento central de esta primera parte se centra en desmitificar la concepción de naturaleza pura y plantear el debate desde las condiciones históricas de posibilidad de la construcción de lo natural. La mítica alusión a un pasado en donde había la convivencia armónica entre todas las creaturas y entre ellas con los hombres y mujeres corresponde a la necesidad apremiante de dar sentido mítico o filosófico o religioso al sino conflictivo de la vida humana abrasada y destrozada por la naturaleza.

Dicha concepción mítica de la naturaleza remite, de una parte, a las identidades de resistencia del originales como la forma de construir sentido y tejido social mirando el pasado mítico de sus ancestros, naciones, etnias o geografías (Castells, 1995). La globalización, ha abocado a los grupos y comunidades locales a buscar abrigo en las tradiciones, al perderse los referentes paradigmáticos de la modernidad. Las consecuencias culturales del consumo y la eclosión de libertades individuales y de minorías étnicas y sexuales han provocado un reagrupamiento de identidades originales que promueven los relatos apocalípticos para interpretar la multiplicidad de efectos contemporáneos sobre la naturaleza, la familia y en general sobre la vida misma.

De otra parte, pero desde la misma concepción de mitificación de la naturaleza se ubican los discursos de ecología profunda. Según Castells (1995), las identidades proyecto en las que se ahíncan los movimientos ecologistas, promueven una nueva relación con la naturaleza que busca superar el antropocentrismo que se ha configurado a lo largo de la cultura occidental promoviendo un tránsito hacia un ecocentrismo. En este sentido la naturaleza es comprendida como ecología profunda, por eso, las relaciones humanas son consideradas de forma más universal abarcando todo ser vivo. El respeto y fraternidad de los Derechos Humanos se amplía a todos los seres vivos y no vivos que conforman la madre naturaleza. En este sentido se necesita un nuevo contrato en donde incluya la naturaleza:

¡Volvamos entonces a la naturaleza! Esto significa: al contrato exclusivamente social, añadir el otorgamiento de un contrato natural de simbiosis y de reciprocidad, en el que nuestra relación con las cosas le dejaría dominio y posesión a la admirativa. El derecho de dominio y de propiedad se

reduce al parasitismo. Por el contrario, el derecho de simbiosis se define por reciprocidad: en la misma medida en que la naturaleza le da al hombre, éste debe darle a aquélla, convertida en sujeto de derecho. (Serres, 1991, p. 69)

La mirada de Serres (1991) no es tanto de un pasado mítico de armonía sino un proyecto a futuro en donde se promueva una ciudadanía natural universal. Hay una ruptura con la concepción moderna de intervención productiva sobre la naturaleza a gran escala desde la industria. Nuevos grupos ecológicos que buscan vivir conforme a vida comunitaria y fraternal con la naturaleza es la apuesta para un mundo en cambio ambiental.

Tanto la concepción de la naturaleza que se basa en un pasado mítico de armonía o paraíso, como la concepción utópica de que las relaciones con la naturaleza deben resignificarse desde una concepción trascendental y profunda esconden el debate de fondo que consiste en que lo que se considera natural no es más que una construcción histórica de la compleja relación entre técnica, naturaleza y cultura, a saber que en distintos momentos y bajo diferentes condiciones de posibilidades la forma como los humanos se han relacionado con su entorno y el uso de técnicas y tecnologías para aprovechar los recursos y organizar su producción alimentaria y garantizar los insumos de transformación para ella se mantenga, han producido concepciones culturales que de forma diversa resignifican dicha compleja relación.

Duque (2014) habla sobre diferentes concepciones que occidente ha hecho sobre la relación técnica, naturaleza y cultura. En un recorrido histórico plantea cómo la construcción de lo natural ha sido una producción histórica que ha traído consecuencias materiales y simbólicas. Desde la naturaleza orgánica, la naturaleza artesanal, la naturaleza mecánica y la

naturaleza algénica, occidente ha producido un entramado complejo de relaciones con lo natural (Duque, 2014). Incluso se podría agregar otra gran concepción sobre lo natural que ha producido nuestra contemporaneidad informática: la naturaleza virtual (Castells, 1995).

Conflicto, violencia y medio ambiente en Atrato y Gran Darién

Según se ha referido en el apartado anterior, la compleja relación entre naturaleza, técnica y cultura hace evidente que dicha relación es conflictiva. El conflicto determina esas fuerzas de poder. Si se entiende que el conflicto es necesario y que solo en y gracias a él las sociedades han construido y construyen sus proyectos históricos entonces se comprenderá mejor lo que está en juego cuando hoy la contemporaneidad habla de la crisis medioambiental y el cambio climático.

Los grandes retos que traerán el cambio climático en sociedades latinoamericanas presenta una doble dimensión: comprender que en el conflicto entre naturaleza y sociedad puede configurar nuevas prácticas de democracia incluyente no solo de la diversidad cultural sino también, de corresponsabilidad con el entorno y de otra parte, puede establecer nuevos y diferentes proyectos de desarrollo socio-económico incluyente que comprendan a la naturaleza como un sujeto político y protagónico de dicha nueva relación.

Esto, sin embargo está lejos de la realidad actual. El caso que se analizará a continuación permite constatar la paradoja entre el desarrollo económico, social y sostenible. Una de las regiones de mayor conflictividad en Colombia es El Atrato y Gran Darién. Compreendida entre los departamentos del Chocó, Antioquia y Córdoba. Según el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DANE) dicha región:

Presenta uno de los peores índices de desarrollo y pobreza del país. Su población es una de las más expuestas al conflicto y a la violencia, a la marginalidad y a la explotación indiscriminada de su territorio y de sus recursos naturales. Que el conflicto armado ha convertido a esta región, por su riqueza natural y su importancia geoestratégica en uno de los territorios más codiciados para los actores armados y que (a causa de ello) han sido expulsadas más de 270.000 personas en el periodo 2003-2009, lo que representa cerca del 17% del total de la población desplazada del país para ese lapso de tiempo. (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 2)

La complejidad de dicha región ha obligado al Gobierno colombiano a diseñar estrategias que permitan comprender el fenómeno del conflicto armado más allá de la violencia directa que ha generado. El conflicto social y ambiental que está en juego en dicho territorio combina explosivos ingredientes: zona geoestratégica, corredores del narcotráfico, diversidad étnica y grandes proyectos mineros y de monocultivo.

El diseño de una paz estable y duradera en Colombia en clave de paz ambiental implica desarrollar un nuevo encuentro naturaleza, técnica y cultura que sea parte de un contrato natural que preserve y potencie la vida, en todos sus grados y forma. Un ejemplo que la destrucción sistemática del agua en el Chocó lo demuestra la presencia de la economía extractiva legal e ilegal de platino, oro y plata. El río Atrato, el tercer río más navegable del país, el corazón biogeográfico del Chocó es el canal natural de comunicación departamental y con el Golfo de Urabá:

Según la Defensoría del Pueblo, la minería ilegal en este departamento ha destruido las fuentes hídricas, pues el dragado ha generado cerca de 3.100 toneladas de sedimen-

tos por año, reduciendo el cauce navegable y poniendo en riesgo el abastecimiento de agua y alimentos. Se calcula que cada entable minero aporta 36 kilos de mercurio al año y son un riesgo para la salud humana y el ambiente. (Garavito-Rodríguez, Rodríguez y Durán, 2017, p. 31)

La historia de violencia, conflicto armado e intervención económica en dicho territorio no solo ha dejado víctimas y mayor pobreza sino, también ha desarrollado una violencia contra la misma naturaleza.

El departamento del Chocó tiene gran variedad y diversidad natural y cultural, además de todo el ecosistema alrededor del río Atrato se encuentra la subregión del Darién que ya no está comunicada por el río Atrato sino por valles, montañas, boques húmedos y el Tapón del Darién. Unguía y Acandí son los dos municipios centrales. Sus fronteras terrestres limitan a Colombia con Panamá y marítimas con dos mares, el Golfo de Urabá y el Océano Pacífico.

El Darién chocoano presenta una variedad étnica indígena y de Consejos Comunitarios (asociación de todos los grupos negros). El proyecto de la carretera Panamericana se ve precisamente interrumpido en esta región dado el valor de biodiversidad que se vería afectado en tal proyecto entre el Darién panameño y el Darién colombiano. Ha habido intentos de intervención estatal en dicha zona con la intención electrificar y comunicar la región entre sí pero gran parte del territorio se encuentra bajo la jurisdicción de tierra colectiva (resguardos indígenas y Consejos Comunitarios) los cuales han impedido una acción arbitraria estatal o industrial, sin embargo:

Las zonas en donde el proyecto vial avanzó entre las décadas 1970 y 1990 se caracterizan por los impactos de las explotaciones madereras. Muchas áreas del bosque se han

deteriorado por la ganadería y la deforestación. El ecosistema se adecuó para usos agroindustriales. Pobladores andinos o foráneos migran también en busca de algún lucro a través de las actividades como la minería o la apropiación de tierra. (Estrada, Moreno y Ordóñez, 2013, p. 96)

La otra subregión que conforma el eje Atrato Gran Darién es el Urabá antioqueño y cordobés. Del otro lado del Golfo de Urabá su canal de comunicación marítimo la zona del Urabá es el centro comercial, económico y político más poblado y desarrollado.

El Urabá recoge, sin embargo todas las formas de violencia que se han enunciado en las subregiones anteriores. La violencia armada ha tenido una larga historia de presencia de guerrillas, paramilitares y hoy a través del Clan del Golfo que tiene su centro de acción en este territorio. Gran parte de la población y de las tierras ocupadas es un ir y venir de desplazados de todo el país pero en especial del Chocó, Antioquia, Córdoba y Bolívar. Otra segunda violencia es contra la naturaleza. Buena parte de esta región ha sido colonizada por el monocultivo del banano, no sin conflictividad social, así como multinacionales madereras y de palma africana han encontrado una geografía ideal para su expansión. La ganadería ocupa, también un renglón importante. Durante los conflictos armados entre los 90 y 2000 muchos campesinos tuvieron que vender sus tierras generando grandes latifundios que se expanden sobre todo hacia el departamento de Córdoba.

La clave para entender la violencia multidimensional en Urabá data desde principios del siglo XX cuando los gobernadores y empresarios antioqueños visualizaron a Urabá como su puerto natural en la exportación de productos. El contraste, con la abundancia económica y geoestratégica, se puede constatar en una población con grandes problemas en educación, salud y servicios públicos.

El Gobierno nacional en un esfuerzo por atender esta gran región interdepartamental del Atrato- Gran Darién ha diseñado una estrategia de intervención estatal denominada Contratos Plan, la cual busca atender los graves problemas de pobreza multidimensional y a su vez desarrollar la zona para intervención agroindustrial nacional e internacional. Pero, ¿será este un instrumento para lograr la paz estable y duradera necesaria para consolidar el Estado Social de Derecho en las regiones?

Los Contratos Plan: entre el contrato social y el contrato económico

Los Contratos Plan (CT), originarios de Francia, se crearon para ayudar a disminuir las brechas sociales entre las regiones más pobres de Francia y Europa. El proyecto europeo económico se consolidó especialmente en los grandes centros urbanos y algunos importantes centros regionales. La globalización económica hizo que regiones poco competitivas vieran caer sus economías locales industriales y agrarias generándose desconfiguraciones en el sistema comunitario europeo.

El caso francés es en cierta forma semejante al colombiano ya que ambos países son presidencialistas y fuertemente centralistas. París para Francia y Bogotá para Colombia han sido los centros que han monopolizados los diferentes campos de poder administrativo, político y económico en sus respectivos países. Uno de los factores de violencia estructural colombianos tiene que ver con el centralismo bogotano.

Ante todo, los CT son un instrumento de intervención económica en los territorios. Como lo dice su nombre, el contrato es un acuerdo entre partes para desarrollar un acuerdo de forma legal. En este sentido el Estado busca satisfacer

unas demandas económicas y estructurales que demandan poblaciones en las regiones y a su vez busca él mismo convertirse en un Estado competitivo debido a la lucha económica regional en América Latina y global.

La historia económica colombiana muestra un constante incremento del capitalismo y neoliberalismo como políticas de estado. A diferencia de otros países de la región, Colombia nunca ha tenido programas ni gobiernos de economía social o populistas que han sido tan aplicados con frecuencia en América Latina. La izquierda colombiana, ella misma, nunca ha logrado la legitimación popular, obrera y/o campesina, entre otras causas por la presencia de la insurgencia armada de las guerrillas. Otra fuerte razón, es que desde el aparato de Estado se ha impedido el ascenso de la izquierda democrática al poder en particular desde la época del Frente Nacional (1958-1974).

Violencia y capitalismo han caminado juntos en las sendas del siglo XX y principios del siglo XXI en Colombia. Después de la apertura económica que comenzó a aplicarse en los años noventa, este país ha buscado internacionalizar su economía firmando múltiples tratados de libre comercio con países de la región, EEUU y la Unión Europea, entre otros. El ideal clásico del *laissez faire* se mantiene vigente entre los gobernantes y la élite económica colombiana. El mercado como legitimador de la política debido a la incapacidad institucional y reguladora del Estado como agente social.

La paradoja ocurre cuando en vez de convertirse esos tratados de libre comercio (TLC) en una oportunidad para el desarrollo, ellos son nuevos gérmenes de incremento de la desigualdad y pobreza. Mientras los países firmantes de los TLC cuentan en general con una situación política interna estable y con grandes infraestructuras viales y sociales y, con

élites económicas y tecnológicas conformadas, Colombia carece de todo ello³.

La implementación de los CT en Colombia busca además de cerrar las brechas sociales en las regiones, especialmente las más afectos por el conflicto, crear las condiciones estructurales para la implementación del mercado y la industria en un discurso llamado Desarrollo Sostenible.

La cuestión problemática consiste en que por desarrollo sostenible se entiende una nueva forma de colonización económica que utiliza el discurso ecológico para legitimar prácticas mercantilistas. Se habla del respeto del medio ambiente pero se promueve la minería extractiva que destruye los mismos territorios de los que invita cuidar y respetar.

El lamentable estado en que se encuentra el río Atrato, arteria de vida, economía y producción simbólica para El Chocó da cuenta de la compleja relación entre naturaleza, cultura y técnica en la historia de la intervención económica y política de la región.

La consolidación del Estado moderno ha sido la suma de dos proyectos que, aunque diferentes y en principio opuestos, han ayudado a la consolidación de las democracias en Europa, Estados Unidos y América Latina. El contrato social y el contrato económico, frutos de la revolución francesa y la revolución industrial, han determinado el devenir de las naciones occidentales desde finales del siglo XIX hasta nuestros días. Los contratos plan que Colombia ha comenzado a implementar a partir del 2012 hacen parte del proyecto de estado moderno que, a pesar de sus constantes transformaciones en una era globalizada, no deja de afirmarse y, para el caso colombiano es aún un proyecto inconcluso (Cuéllar, 2000).

3 Véanse los índices internacionales GIN para constatar el bajo nivel colombiano en casi todas las áreas de desempeño mundial.

Tres elementos configuran el diseño estratégico de los Contrato Plan: inversión social, gasto público y construcción ciudadana. Para hacer posible esta trilogía el estado colombiano ha diseñado desde el año 2000 un modelo de intervención estatal, el FOREC, en donde la eficiencia institucional y los recursos económicos público-privados buscan satisfacer las necesidades de las comunidades y los ciudadanos desde el concepto de contrato socioeconómico⁴. Desde esta lógica, el Estado sería como un gran vendedor que ofrece a los ciudadanos, sus consumidores, unos productos que ellos pagan, por ejemplo a través de los impuestos, buscando con ello satisfacer las necesidades públicas. Esta racionalidad instrumental que el Estado aplica cuando interviene en las diferentes regiones por medio de grandes infraestructuras choca, sin embargo, cuando se aplica a bienes que pertenecen a una lógica diferente a la de los precios del mercado como son la salud, la educación, la cultura, la seguridad o la justicia.

No cabe duda de que los modelos de intervención estatal como el caso del FOREC o de los Contrato Plan hacen parte de una lógica interinstitucional entre lo político y lo económico, que olvida el factor medio ambiental o simplemente lo nombra como estrategia de legitimación. Muchas de las inversiones sociales que se promueven tienen conexiones inmediatas con los factores macroeconómicos y con los

4 “El FOREC, el modelo de reconstrucción de Eje Cafetero, se ha propuesto como una nueva forma de intervención de Estado. Incluso, se ha dicho que es la prefiguración de un *nuevo Estado*. El método del FOREC sería la guía de otros programas de intervención como el Plan Colombia y la Red de Protección Social. Los éxitos del FOREC suelen compararse con los del Programa de Paz del Magdalena Medio en la medida en que ambos tienen en común la ejecución de recursos públicos a través de organizaciones privadas” (González, 2003, p. 9). Véase también, Cuervo (2012).

representantes de dicho campo. Detrás de la promoción de acueductos, viviendas, infraestructura vial y eléctrica están los grandes contratistas nacionales e internacionales que se benefician de dichos proyectos.

La inclusión social que es loable y necesaria en un país de desigualdades es parte de una estrategia de colonización estatal de territorios y regiones que no han entrado al sistema del mercado capitalista y desde la legalidad estatal, por lo menos es el caso del Contrato Plan Atrato Gran Darién. De ahí la insistencia de establecer la relación política-economía de mercado y la relación ciudadanos-consumidores. Dicha constatación permite poner en el lugar adecuado los Contratos Plan sin magnificarlos y más bien valorarlos en su justa medida. En este sentido el Gobierno cuenta con una institución formal que garantiza desde la ley la planeación, administración y control interno.

Esto lo hace desde un trabajo interinstitucional en función de corredores estratégicos regionales que permitan superar, en el caso del Atrato Gran Darién, la pobreza, a través de una intervención multidimensional, esto es, infraestructuras, vivienda, acueductos e inclusión social. Otro elemento fundamental es que por CT se garantiza el presupuesto para la realización de los planes de desarrollo, la viabilidad y realización de los mismos. Para el caso de los Contrato Plan tanto la planeación como el presupuesto han tenido en cuenta el diferencial étnico, aunque ha sido difícil del desarrollo con este componente. Posteriormente se analizará por qué.

Trabajo interinstitucional en función de corredores ambientales estratégicos

Después de haber establecido la relación que tienen los Contrato Plan como contratos sociales y económicos es necesario destacar el factor jurídico de dichos contratos, el cual ha sido

posible gracias a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del 2011 recogida junto con otras leyes en los Contrato Plan⁵.

Dadas las características de la configuración de República unitaria y centralista que la Constitución de 1886 había hecho de nuestro país, las relaciones institucionales se configuraron desde el centro hacia las regiones y periferias formándose de esta forma un gran músculo burocrático capitalino que ha dominado hasta ahora todas las esferas departamentales y municipales. La historia social de la administración pública en Colombia está aún por hacerse, preguntas como, ¿cuál ha sido la función de todo ese sistema central de gobierno y administración en la configuración de las desigualdades y la corrupción en Colombia? Hacen parte de otra investigación que aquí simplemente enunciamos.

La necesidad de reconfigurar la cartografía geoestratégica-administrativo-política de las regiones en Colombia ha sido una constante desde la Constitución del 91. Conformar los nuevos corredores regionales estratégicos que respondan a las necesidades de las comunidades y tengan en cuenta su historia, cultura y sus confluencias ambientales y económicas ha sido todavía un proyecto inconcluso. Sin embargo, los Contrato Plan son un camino correcto en esa dirección. Basados en la ley⁶, las instituciones formales han reglamentado

5 “Que la ley orgánica del plan de desarrollo, la normatividad orgánica del presupuesto y la ley orgánica de ordenamiento territorial han compelido para que exista una coordinación y complementación entre los planes de desarrollo y los presupuestos públicos y que para que esos planes y presupuestos departamentales y municipales, no solo sean consistentes en cada institucionalidad, sino que guarden una estrecha relación con los nacionales y con los demás que pretenden compartir actividades o funciones” (Contrato Plan de “El Atrato Gran Darién” 2012).

6 “Que en desarrollo de las leyes 38 de 1989, 5 de 1992, 42, de 1993, 80 de 1993, 128 de 1994, 179 de 1994, , 225 de 1995, 489 de 1998,

un instrumento jurídico que permite en primera instancia superar problemas administrativos y sociales que no eran imposibles de resolver bajo las jurisdicciones municipales o departamentales. Piénsese en el caso de Belén de Bajirá⁷ que se encuentra en disputa interdepartamental entre Chocó y Antioquia. A través del Contrato Plan, el Gobierno nacional puede acordar con los gobernadores planes de acción en las regiones superando la dimensión de frontera departamental y municipal.

La carretera Caucheras-Belén de Bajirá-Riosucio, por ejemplo, que comunica al departamento de Antioquia con el Chocó desde Mutatá no había podido ser mejorada por el diferendo limítrofe. Hoy, gracias, al Contrato Plan está ya adjudicada su ampliación y mejoramiento⁸. Esta nueva forma legal de ordenamiento territorial solo es posible a través, de

617 del 2000, 810 del 2003, 819 de 2003, 338 de 1997, 1450 y 1454 de 2011 y el decreto nacional 819 de 2012, las diversas autoridades firmantes derivan la competencia para el desarrollo del territorio de El Atrato Gran Darién y el contrato Plan respectivo, en cumplimiento de los preceptos constitucionales señalados” (ibid.).

7 El corregimiento de Belén de Bajirá que pertenece al municipio de Mutatá, Antioquia se encuentra en disputa entre los departamentos de Antioquia y Chocó. La causa primordial es que dicho territorio es considerado un corredor estratégico y económico de importancia por ser rico en oro, níquel, cobre, petróleo y palma de aceite. Toda esta riqueza contrasta con la pobreza y la ausencia social del Estado en dicho corregimiento. Sin embargo, en busca por tener el dominio de sus riquezas, el departamento del Chocó por medio de una ordenanza emanada de la Asamblea Departamental convirtió este corregimiento en un municipio. El departamento de Antioquia demandó ante el Consejo de Estado dicha ordenanza y en noviembre de 2007 este falló a favor de Antioquia.

8 Resolución 420/2015 de abril del Ministerio del Interior donde se adjudica al consorcio Construcciones El Cóndor, el mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación del corredor vial Riosucio-Belén de Bajirá-Caucheras. Departamento del Chocó y de Antioquia.

la congruencia entre las diferentes instituciones nacionales, departamentos y municipales. Dicha inter-institucionalidad requiere, sin embargo, de una nueva concepción de la administración pública, esto es, aquella que identifique conjuntamente los grandes problemas de las comunidades locales y establezca el vínculo de trabajo a multinivel administrativo en función de lo social.

Presupuesto con participación de las comunidades negras y los resguardos indígenas en áreas de biodiversidad

Las lógicas modernas tanto capitalistas como políticas tienden a pensar que todo lo que no pertenece a su orden instrumental y científico es caótico, desordenado o salvaje, sin embargo, existen otras estructuras jerárquicas de carácter tradicional que pertenecen a comunidades negras o reservas indígenas y que han configurado desde tiempos anteriores otros lazos sociales, religiosos y económicos⁹ que hay que tener en cuenta cuando se desea incluir el aspecto diferencial étnico en la planeación y ejecución de los proyectos de desarrollo desde lo local.

Parte de la financiación que el Estado garantiza en los Contratos Plan proviene de Sistema General de Regalías (SGR)¹⁰.

9 “Reconozca que la falta de autoridades formales no significa anarquía. En muchos de esos sitios ignotos e indeterminados gobierna la guerrilla. En otros existe una falta completa de autoridades, lo cual no significa ni anarquía ni desorden. Existen estructuras propias de liderazgo natural que conviene reconocer y acoger. Se aplican entre ellos las reglas latentes y manifiestas de la solidaridad social y ayuda mutua a las que ya hicimos referencia. Muchas veces se ha observado que han sido los agentes del Estado los que introducen allí la violencia, cuando se hacen presentes” (Fals y Borja, 1998)

10 La ley 1530 del 2012 tiene como función la equidad en la distribución de los ingresos de recursos no renovables. Dicho instrumento

Dicha ley ha permitido realizar inversiones sociales en todo el país gracias a su carácter redistributivo. El SGR distribuye los recursos y aprueba los proyectos a través de lo que se ha denominado Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Pero, ¿cómo se ejecutan los recursos? La idea de los OCAD es hacer que las instituciones formales (ley y presupuesto) tengan en cuenta las instituciones informales en las diferentes regiones de Colombia. Es por eso que para definir los proyectos de inversión, los OCAD incluyen a las comunidades negras e indígenas como una forma de ampliar la construcción del presupuesto a grupos que históricamente han estado excluidos de las decisiones estatales. Su participación no es la ideal¹¹ y en algunos casos solo es consultiva, sin

coincidió con un periodo de aumento de los precios del petróleo y los Contrato Plan proyectaron su financiación basados principalmente en las regalías. Actualmente los precios del petróleo han bajado drásticamente y habría que constatar si el presupuesto estaría garantizado para llevar las obras a su conclusión. Durante el mes de noviembre y diciembre de 2015 el grupo de investigación sobre Contrato Plan Atrato - Gran Darién de la ESAP Antioquia Chocó constatará en trabajo de campo el avance de las obras y su primer impacto en las comunidades donde se realizan. Para más información sobre la ley de regalías, véase: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=8UjxKq3dJsY%3D&tabid=182>.

11 “Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designará su ejecutor. La participación en estos órganos colegiados será ad honorem y asistirán en calidad de invitados permanentes dos Senadores y dos Representantes a la Cámara, esta representación se rotará cada año. Habrá un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como un representante de las Comunidades Indígenas, con voz y sin voto, en cada OCAD de aquellos departamentos en que éstos

embargo hace parte de una nueva gestión pública que incluye el elemento diferencial étnico¹². Una parte de la financiación de los CT viene de la Ley de Regalías.

El Estado Social como referente simbólico en medio de la diversidad cultural y ambiental

Tanto la región del Atrato como del Gran Darién han visto la presencia del Estado de forma incompleta ya sea, como desde lo que se llamaban antiguamente “los auxilios parlamentarios (clientelismo)” o desde la fuerza por medio del ejército. El primero instauró en la región toda una estructura clientelista en donde el gamonal ha sido casi el único referente simbólico del Estado. Toda esa racionalidad moderna de funcionarios especializados y guiados por reglas racionales positivas (leyes) ha estado invisible o desfigurada en las regiones. Ha habido como los dice Ortiz (2007) en su libro *Urabá, pulsiones de vida y desafíos de muerte*:

Con este barbarismo queremos denotar una característica del funcionamiento del Estado por el cual, en contraste con el presupuesto moderno de la racionalidad, existe un desequilibrio entre las funciones asignadas y esperadas institucionalmente del personal del Estado, y el ejercicio de dichas funciones, en razón de que el personal del Esta-

tengan representación”. Recuperado de [https://www.sgr.gov.co/ Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR/%C3%93rganos-ColegiadosdeAdministraci%C3%B3nyDecisi%C3%B3n.aspx](https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR/%C3%93rganos-ColegiadosdeAdministraci%C3%B3nyDecisi%C3%B3n.aspx).

12 Hay que tratar, sin embargo, con mucho cuidado el tema del SGR, por cuanto en sectores políticos, académicos e incluso la contraloría, ha considerado que el sistema es un fracaso. Por lo demás, el sistema se dirige hacia la centralización de los recursos. Véase: <http://goo.gl/1P8brM>, <http://goo.gl/342INZ>

do se debe primordial y principalmente al jefe o cacique de cuya clientela electoral hace parte, antes que al mismo Estado. (p.109)

Este desequilibrio entre un Estado ausente y su presencia a través de un frágil sistema de administración pública dependiente del cacique o jefe político agrava la situación cuando desde el carácter represivo, la presencia del Estado la garantiza un ejército que se disputa su papel con otros actores armados como paramilitares, guerrillas o bacrim, convirtiéndose en otro de los factores que agudizan el conflicto y la violencia¹³.

Desde la Constitución del 91 y de forma gradual se ha ido combinando la presencia social con la presencia de la fuerza armada en la región. Fruto de dicha historia han sido los planes desde Antioquia y los diferentes CONPES en la zona del Pacífico. Dichas intervenciones han contado con muchos problemas¹⁴ pero dan cuenta de una nueva gestión pública de lo social que se encuentra en constante construcción. El Contrato Plan sería en ese sentido un canalizador positivo para los ciudadanos de la región del Atrato Gran Darién del

13 “La presencia del Estado en Urabá, fue vista desde el centro, desde Bogotá y Medellín, casi exclusivamente como presencia del Ejército: en otras palabras, como una cuestión de naturaleza militar, lo cual, por ende, iría a reforzar y no a cambiar las relaciones cotidianas, impregnadas de coacción, a las cuales se habían acostumbrado los habitantes por la fuerza de las circunstancias” (Ortiz, 2007, p. 146).

14 Un elemento importante que identifica las causas del fracaso en la implementación del Programa plan Pacífico, fue la falta de coordinación multinivel, lo que permitió a la consultoría entregar recomendaciones que permitieran abordar el tema en futuras intervenciones, “Contar con un equipo de profesionales que tenga capacidad de interlocución tanto con las comunidades como con las instituciones es fundamental para que la intervención logre cumplir con su papel de orientar y sistematizar los procesos de priorización” (DNP 2009, 53 citado en Uribe, 2014, p. 15).

referente simbólico del Estado. De ahí la necesidad de hacer un seguimiento riguroso de todas las etapas del mismo para que no quede la sensación histórica del fracaso.

El caso Contrato Plan Estratégico Atrato-Chocó 2012-2017¹⁵

Emergencia de la presencia del Estado Social de Derecho en las periferias¹⁶

15 Para ver todos los detalles del Contrato Plan Atrato Gran Darién, consúltese: <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/Contrato-Plan-Atrato-Gran-Dar%C3%ADen.aspx>

16 En una entrevista concedida a Carlos Builes y Luz Beatriz Marín investigadores de la ESAP, la doctora Ángela Vélez, coordinadora del Contrato Plan Atrato Gran Darién por el departamento de Antioquia relató los por menores del inicio de este proyecto. Dice ella que todo comenzó cuando Sergio Fajardo era candidato a la gobernación de Antioquia en el año 2011. En las discusiones sobre el plan de gobierno junto con el equipo de expertos que lo acompañaban crearon los lineamientos de las zonas periféricas y de frontera de Antioquia. La idea era crear condiciones de calidad de vida e institucionalidad en los municipios más pobres del departamento como una manera de frenar el desplazamiento rural hacia el área metropolitana. Después de haber sido electo como gobernador de Antioquia, Sergio Fajardo se reunió con el también gobernador electo del Chocó Luis Guillermo Murillo Urrutia. Ambos gobernadores en encuentros definieron posibilidades de trabajo interdepartamental en la zona común de frontera. Más tarde invitaron al también electo gobernador de Córdoba Alejandro Lyons Muskus y concertaron un acuerdo sobre lo fundamental para sacar a dicho territorio de las difíciles condiciones sociales, sanitarias y de falta de infraestructura integral. Fue entonces cuando invitaron al Departamento Nacional de Planeación para que los asesorara en dicho plan estratégico. Hubo entonces en el 2012 una constelación de realidades y circunstancias a favor de dicho plan estratégico interdepartamental. El presidente de la república estaba comenzando su segundo periodo de gobierno y estaba interesado en participar desde su plataforma de Prosperidad para todos en dicho acuerdo. Otra circunstancia y realidad era que el parlamento colombiano había

En el mundo actual el conocimiento integral de los espacios geográficos se convierte en un proceso esencial para el Estado, ya que de este conocimiento depende la posibilidad de su desarrollo económico y social tanto a nivel regional y nacional.

En Colombia, circunstancias históricas, además condiciones topográficas determinaron el aislamiento de grandes zonas que no pudieron integrarse de forma efectiva a los procesos de poblamiento desde la época colonial, lo que dio lugar a que grandes territorios iniciaran un proceso de poblamiento tardío posibilitando que las poblaciones ancestrales y otras que allí se ubicaron quedaran al margen de la integración socio-económica.

En este contexto aparecen los territorios del departamento del Chocó, los cuales estuvieron al margen grandes intervenciones estatales hasta hace relativamente poco tiempo. Es cuando se visualiza el Chocó como un territorio con grandes potencialidades económicas, lo que determina que el Estado proyecte una intervención que le permita integrarse social, política y económicamente. Por su parte, en esta misma dinámica de territorio al margen del desarrollo moderno se encuentran las zonas antioqueñas que son límites entre

aprobado la ley orgánica de ordenamiento territorial (ley 1454 de 2011) que creaba las condiciones legales para la planeación y ejecución de planes interdepartamentales y regionales en coordinación con el gobierno central y sus entidades. Coincidió también que por aquella época apareció la ley 1530/2012 del Sistema General de Regalías que ofrecía la posibilidad de recursos. Fue entonces cuando a través de la figura de Contrato Plan se suscribió el Contrato Plan Atrato Gran Darién 2012-2017 en presencia del presidente Santo en Quibdó el 13 de septiembre de 2012. Firmando aparecen los gobernadores de Antioquia, Chocó y Córdoba y los alcaldes de Apartadó, Acandí y San Bernardo del Viento en representación de los 25 municipios que abarca el Contrato Plan. La última firma corresponde al Director de Planeación Nacional que es la entidad coordinadora del mismo.

los departamentos de Antioquia y Chocó, zonas del Atrato-Darién, las cuales no fueron absorbidas por el modelo de sociedad antioqueña, pero que políticamente se convirtieron en puntos de referencia para una posterior expansión del desarrollo económico basado en la agricultura y la minería extensiva, auspiciada por la economía de mercado y jalonada por empresarios y terratenientes antioqueños y extranjeros.

Estas subregiones quedaron al margen del surgimiento y consolidación del estado moderno creándose procesos asimétricos de desarrollo económico, social y político. Además, al ser un territorio de frontera las luchas por el aprovechamiento de los recursos naturales lo convirtió en un espacio de confrontación de intereses internacionales, nacionales y locales.

El eje Atrato Gran Darién se ha caracterizado por la confluencia de grupos humanos diversos y muy heterogéneos, ahí se consolidaron comunidades negras e indígenas con formas de apropiación del territorio muy diferentes a las que se desarrollaron en el centro de Antioquia, pero que paulatinamente se han visto afectadas por la expansión comercial antioqueña y por nuevas formas de apropiación del territorio, entre las que sobresalen la expansión del latifundio, la consolidación de guerrillas y grupos paramilitares.

La posición geoestratégica y la riqueza han creado expectativas de desarrollo. Con la finalidad de hacer una explotación efectiva de las riquezas se ha pensado en la construcción de puertos, carreteras y en grandes inversiones de capital en la industria agropecuaria, la cual se ha visto favorecida desde 1961 con la expedición de la ley 135 que posibilitó la creación de una reforma Social y Agraria, que favoreció a empresarios, campesinos y colonos ajenos al territorio. Como consecuencia se ha generado una permanente presión sobre los resguardos indígenas y sobre tierras de los afrodescendientes. Muchos de los actores armados están presentes en la zona y son los principales causantes del desplazamiento y

la lucha por el dominio de tierras¹⁷. Se podría hablar de una nueva colonización a partir de la ley, la cual benefició el gran latifundio que ha servido para mantener el monopolio de las tierras hoy la llegada de grandes multinacionales a la región.

La importancia del territorio ha llevado más recientemente a los gobiernos nacional y departamentales (Antioquia, Chocó y Córdoba) a poner sus ojos en el territorio del Atrato-Darién con la finalidad de generar una serie de proyectos de desarrollo que permitan dinamizar la economía de la subregión e integrarla a los mercados nacionales y globales, asimismo generar condiciones de bienestar humano en salud, educación, inclusión social y desarrollo sustentable. Cabe anotar que según los datos manejados por el gobierno nacional esta es la zona más pobre en inclusión social y de infraestructura del país¹⁸.

Partiendo de este análisis, el proyecto de investigación busca determinar la influencia socio-cultural, económica y

17 “Que el conflicto armado ha convertido a esta región, por su riqueza natural y por su importancia geoestratégica, en uno de los territorios más codiciados por los actores armados. Es de este territorio que ha salido una gran cantidad de desplazados del país. Según datos del Observatorio Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó han sido expulsadas más de 270.000 personas en el periodo 2003-2009, lo que representa cerca del 17% del total de la población desplazada del país para ese lapso de tiempo” (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p.2).

18 “La región Atrato Gran Darién presenta hoy uno de los peores índices de desarrollo y pobreza del país. Su población es la más expuesta al conflicto y a la violencia, a la marginalidad y a la explotación indiscriminada de su territorio y de sus recursos naturales, y presenta altas tasas de mortalidad infantil, pobreza y pobreza extrema, precariedad en el acceso y calidad de los servicios públicos vitales para el bienestar y segmentación económica y social.” (Contrato Plan de “El Atrato Gran Darién”, 2012, 2, numeral 6).

política del Acuerdo Estratégico de Desarrollo Atrato Gran Darién en la subregión de frontera entre los departamentos de Antioquia y Chocó para verificar si las problemáticas sociales y estructurales van encontrando soluciones o simplemente se ven aplazadas o camufladas en intervenciones estatales sueltas que no logran romper la histórica herencia de exclusión de las comunidades afrocolombianas e indígenas.

Conclusiones

El Contrato Plan no es un instrumento original del gobierno colombiano, ya que otros países han experimentado antes metodologías similares. Francia, desde los años 80, estableció unos mecanismos jurídicos que permitieran la integración de las regiones a partir de proyectos interinstitucionales que superaban las fronteras departamentales¹⁹. Recuérdese que para el caso francés, París ha jugado históricamente la dominación casi absoluta de lo económico y lo político, sin embargo con el fortalecimiento de la entonces Comunidad Económica Europea las regiones comenzaron a competir entre ellas suscitándose nuevas formas de integración de aquellas con las instituciones europeas. Era entonces necesario a nivel nacional generar nuevas condiciones jurídicas que permitieran el desarrollo de las regiones²⁰.

19 Cuenta la Dra. Ángela Vélez que la Agencia Francesa para el Desarrollo facilitó el traslado a Francia de una comisión del Contrato Plan para que conocieran la experiencia francesa. Tuvieron la parte teórica en *les Instituts de Préparation à l'Administration Générale* en París y las prácticas en el mismo instituto en Bourdeaux.

20 “Los Contrato Plan, nacen en Francia durante el gobierno de François Mitterrand, en el año de 1982, en medio de un proceso descentralizador en materia territorial y mediante un gobierno del Partido Socialista, con una duración de cinco años. “La política de Contrato Plan ha sido elegida por el Estado, quien la considera el

*El Plan Estratégico para Urabá Gran Darién (2006)*²¹ realizado por la gobernación de Antioquia es un precedente importante también, para la materialización del Contrato Plan Atrato Gran Darién. Actualmente el gobierno nacional está realizando siete contratos plan en los departamentos de Boyacá, Tolima, Nariño, Santander, Cauca, y Arauca pero solo el del Atrato Gran Darién es interdepartamental y estratégico entre los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba. Esto hace que dicho contrato sea diferente de los demás.

El aporte que Planeación Nacional toma del Plan Estratégico Urabá-Darién (2006) para realizar los Contrato Plan es el carácter estratégico e interinstitucional en dicho proyecto. La Comisión tripartita²², la junta Efemérides²³ y los ministerios y entidades nacionales lograron establecer un Plan Estratégico para Urabá-Darién articulando de esta forma la planeación nacional, departamental y regional en función del desarrollo de la zona. Dicho trabajo interinstitucional, teniendo en cuenta a comunidades, agentes económicos, sociales y políticos fue una referencia para el Contrato Plan Atrato Gran Darién.

medio ideal para conciliar la gestión descentralizadora con la gestión planificadora” (Moderne 1992, p. 15 citado en Uribe, 2014).

21 Véase el Plan Estratégico para la región Urabá Darién (2006) completo en: [http://www.antioquia.gov.co/antioquia- Link roto v1/organismos/planeacion/descargas/estrategica/plan_estrategico_uraba.pdf](http://www.antioquia.gov.co/antioquia-Link%20roto%20v1/organismos/planeacion/descargas/estrategica/plan_estrategico_uraba.pdf).

22 Conformada por: el Departamento de Antioquia, el Área Metropolitana y el Municipio de Medellín.

23 Conformada por: Diócesis de Urabá, Augura, Corpourabá, Sintrainagro, Consejería Presidencial para las Regiones, Gobernación de Antioquia, Asamblea de Antioquia, Municipios de la Región de Urabá: Apartadó, Arboletes, Carepa, Chigorodó, Murindó, Mutatá, Necoclí, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Turbo, Vigía del Fuerte y la Secretaría Ejecutiva.

Como se ha expresado anteriormente los Contrato Plan han sido experiencias administrativas que han vivido otros países. El caso francés es de particular significación dado que Francia al igual que Colombia ha sufrido una fuerte dependencia de las burocracias capitalinas. También se ha anotado que el Plan Estratégico Urabá-Darién (2006) ha sido un referente regional para la construcción del Contrato Plan Atrato Gran Darién. Desde el gobierno central se estaba también haciendo esfuerzos de repensar lo público desde las regiones y específicamente desde las comunidades negras. El Plan Nacional de Desarrollo de Comunidades Negras, Afroamericanas, Raízales y Palenqueras (2010-2014) apostaba a integrar a dichas comunidades en el desarrollo integral desde el elemento diferencial étnico²⁴. Aunque dicho plan ha sido criticado porque en parte se ha quedado solo como proyecto de papel²⁵, su significado para el caso del Contrato Plan con-

24 “Consolidar una política de Estado de diferenciación positiva que permita lograr la eliminación de las barreras visibles e invisibles que obstaculizan la igualdad de oportunidades, y el aprovechamiento de capacidades y potencialidades para disfrutar de los beneficios del desarrollo humano sostenible de las comunidades negras, y de la población Afrocolombiana, palenquera y raizal con equidad de género y generación promoviendo el alcance, disfrute y garantía de la salud y bienestar social integral, a ser recogida en el Plan Nacional de Desarrollo” (Plan nacional de comunidades negras, afroamericanas, raízales y palenqueras (2010-2014). Disponible en: <http://fundech.org/documentos/PLAN-DE-DESARROLLO.pdf>).

25 “La herramienta más reciente de gestión para el desarrollo que incluye a los habitantes del Chocó, la constituye el Plan nacional de Desarrollo de comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras 2010-2014, el cual tiene como objetivo ‘Aportar los insumos para la formulación e implementación de una Política de Estado de diferenciación positiva a incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo, conducente a la superación de las condiciones de inequidad y discriminación...’ (Comisión de estudio, 2010); la expectativa de cambios que pudiera generar esta propuesta se ha

siste en que se incluye a las comunidades que históricamente han estado presentes en el Atrato desde tiempos remotos.

Otro aspecto determinante que hay que tener en cuenta es que con este Contrato Plan estratégico Atrato Gran Darién se abre la puerta para seguir explorando el desarrollo regional de las periferias desde una mirada interdepartamental e interinstitucional sin tenerle miedo a las posibilidades de crear una nueva organización territorial más acorde a las realidades culturales, geográficas y económicas de los territorios. Esto supone superar la división administrativa departamental²⁶.

El objetivo del presente trabajo ha sido presentar el proceso en construcción de la descentralización en Colombia haciendo énfasis en que el Contrato Plan estratégico Atrato Gran Darién que es interdepartamental es un paso firme a la consolidación de herramientas formales en las urgentes transformaciones sociales, especialmente en los territorios de periferia y frontera. Sin embargo, ha habido una historia administrativa pesada, centralizada y muchas veces corrupta

ido diluyendo con lo ocurrido en los anteriores CONPES. En cada período presidencial se formula un Plan de Desarrollo para las negritudes y sin hacer un estudio profundo de la evaluación del impacto de los planes anteriores, se formula uno nuevo como si la problemática de los negros fuera resultado de la ausencia de planes (Ledezma M, 2011)” (citado en Uribe, 2014).

26 “La diversidad regional así producida y representada como elemento nacional es rica en lo cultural, económico y político, hasta el punto de que es posible concebir a Colombia como una combinación de Estados Regiones, conformando una República Regional Unitaria. Preferimos identificarnos con las regiones unidas y no hablar de ‘federación’, de ‘federalismo’ o de ‘confederación’ a la manera de los cantones suizos, porque esta es nuestra realidad, en lo que somos privilegiados. Por supuesto, el tema merece tratamiento a fondo: aquí volvemos sobre ello al final de la Guía, para enfatizar búsquedas propias de forma estatal sin caer en los usuales modelos eurocéntricos que no nos han quedado bien” (Fals y Borja, 1998).

en lo local que hace muy difícil la implementación del trabajo interinstitucional. A continuación se enumeran algunos de esos problemas que es necesario tener en cuenta para seguir imaginando una Nueva Administración Pública para el siglo XXI en Colombia:

- El poder de los terratenientes, los gamonales y los jefes políticos en lo local cuando se hace de forma clientelista.
- La planeación centralizada y vertical desde el gobierno nacional.
- El provincialismo y encierro de los gobernantes y administradores públicos locales.
- Los prejuicios entre los diferentes agentes sociales: sobre los guerrilleros, las comunidades negras y resguardos indígenas, los funcionarios y líderes locales, así como sobre los funcionarios capitalinos.
- La desconfianza mutua entre las instituciones locales y nacionales.
- La privatización de lo público desde el favorecimiento a los grandes capitales.
- El considerar las intervenciones del estado desde la lógica de vendedor-consumidor.

Referencias

- Castells, M. (1995). *La Era de la Información. El poder de la Identidad*. Madrid: Alianza.
- Cuervo, J. I. (2002). El modelo de gestión del FOREC: de la crisis del Estado al estado de franquicia. *Revista Opera*, 2(2), pp. 133-152.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012). Contrato Plan de “El Atrato Gran Darién”. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Acuerdo%20Estrategico%20Atrato%20Gran%20Darien.pdf>
- Duque, F. (2014). *Filosofía de la Técnica de la Naturaleza*. Medellín: Fondo Editorial ITM.

- Estrada, J., Moreno, S. y Ordóñez, F. (2013). *Procesos socio-territoriales Pacífico: itinerarios y tendencias*. Bogotá: Instituto para una Sociedad y un Derecho. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20170808052606/pdf_994.pdf
- Fals, O. y Borja, M. (1998). *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia. Contribución para la solución de conflictos*. Recuperado de http://www.mamacoca.org/e_book/Compendio_rural/Orlando_Fals_Borda_guia_practica_ordenamiento.htm
- Ferguson, M. (1998). *La Conspiración de Acuario*. Barcelona: Editorial Kairós.
- Garavito-Rodríguez, C., Rodríguez, F. y Durán, H (2017). *La Paz Ambiental. Retos y propuestas para el posacuerdo*. Bogotá: De Justicia.
- González, J. (2003). *El Forec como “modelo” de intervención del Estado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ortiz, C. M. (2007). *Urabá, pulsiones de vida y desafíos de muerte*. Medellín: La Carreta Editores. Serres, M. (1991). *Contrato Natural*. Valencia: Pretexto.
- Uribe, N. E. (2014). *Evaluación de los problemas presentados en la implementación intergubernamental del contrato plan Atrato Gran Darién* (Tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

Acción colectiva y contienda por el campo político

LUIS DANIEL BOTERO¹

La política es una lucha por ideas pero por un tipo de ideas totalmente particular, las ideas-fuerza, ideas que dan fuerza funcionando como fuerza de movilización.

Bourdieu.

Introducción

En la actual coyuntura política colombiana aparece el acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el fallido proceso con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), después de más de 50 años de conflicto armado. Uno de los puntos en común entre ambas agendas de negociación y que ha resultado crucial para la concreción de los acuerdos con las FARC, hasta el momento, es el tema de las víctimas del conflicto armado. La visita de un grupo significativo de víctimas de los distintos

actores del conflicto a la mesa de negociaciones en la ciudad de La Habana (Cuba), sirvió como plataforma para llevar sus propuestas sobre verdad, justicia, reparación y reconciliación.

Por la magnitud del drama humanitario colombiano, con una cifra que ronda las 8 millones de víctimas (CNMH, 2013) de todo tipo de victimización, no solo da para ser un tema ineludible en las negociaciones de paz, sino para adelantar el proceso de reconciliación y los compromisos para la no repetición de las violencias. El hecho de que el tema y la presencia de las víctimas haya sido insoslayable en las negociaciones con las FARC, no se debe únicamente a la voluntad política de ambas partes, sino también al reconocimiento político de un trabajo sistemático por parte de las organizaciones que han liderado en Colombia la movilización social y cultural alrededor de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Un antecedente importante de este trabajo fue la promulgación de la Ley de Víctimas (Ley 1448) en el año 2011 durante el primer mandato del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), después de las negativas de su antecesor para concretarla, argumentando la falta de recursos para garantizar su ejecución en el tiempo. Después de amplias discusiones, tanto a favor como en contra del articulado en el pleno del Congreso colombiano, la academia, la prensa y la sociedad civil, pudo cristalizarse una Ley para la garantía de los derechos de la población vulnerada por el conflicto.

Casos como los que acabo de describir en los párrafos anteriores, demuestran que la trayectoria de las víctimas ha pasado de los espacios para el dolor individual, a la acción pública reivindicativa. Hoy no se trata de un tema marginal de las agendas políticas locales, regionales y nacionales, sino de un renglón preminente en planes, programas y proyectos de para el desarrollo y de la agenda legislativa. La memoria, la reparación y la no repetición de las violencias, son acciones que deben ser adelantadas ahora por parte de instituciones del

¹ Comunicador Social - Periodista y Especialista en Periodismo Urbano (UPB). Mg. en Ciencias Sociales (Universidad de Arte y Ciencias Sociales - ARCIS - Santiago de Chile). Mg. en Comunicación y Opinión Pública (FLACSO sede Ecuador). Socio de la Corporación Región. Docente de cátedra de la UPB y docente ocasional de la Facultad de Comunicaciones de la Universidad de Antioquia. Hace parte del proyecto Hacemos Memoria, entre la UdeA y la DW Akademie. Orcid: 0000-0002-0746-1788 / Correo: ldaniel.botero@udea.edu.co

Estado colombiano en el desarrollo de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Arena de disputas y prácticas contenciosas

Como parte del objetivo de este trabajo está el reconocimiento de lo que parece reciente para las víctimas del conflicto, pero que está precedido por una historia: todas aquellas luchas silenciosas protagonizadas por las organizaciones de víctimas en el país, pero que por la acción de las desigualdades para el acceso al campo político (Bourdieu, 2001), quedan marginadas del campo mediático y, por tanto, del imaginario público. Partir, entonces, de la definición del concepto, nos permitirá abrir el camino de esta reflexión. Para Bourdieu (2001):

... es un microcosmos, vale decir, un pequeño mundo social relativamente autónomo en el interior del gran mundo social. Allí encontraremos un cúmulo de propiedades, relaciones, acciones y procesos que encontramos en el mundo global; pero estos procesos, estos fenómenos, tendrán aquí una forma particular. Esto es cuanto está contenido en la noción de autonomía: un campo es un microcosmos autónomo en el interior del macrocosmos social. (p. 10)

Como campo autónomo remite a un grupo regido por sus propias normas y una lógica de acción interna que solo compromete y responsabiliza a quienes pertenecen al campo. Se trata de un escenario en el cual, solo participan personas o grupos de personas que reúnen las condiciones estimadas para el acceso y que se someten a las reglas definidas. Bourdieu (2001) comenta al respecto que

... no hago más que recordar las condiciones sociales de funcionamiento del campo político como lugar en el cual

un cierto número de personas que cumplen las condiciones de acceso, juegan un juego particular del que los demás están excluidos. Es importante saber que el universo político descansa sobre una exclusión, sobre un desposeimiento. Cuanto más se constituye el campo político, más se autonomiza, más se profesionaliza, más los profesionales tienen tendencia a mirar a los profanos con una especie de conmisericordia (p. 12)

Para el caso de esta reflexión, las víctimas del conflicto armado estarían en el lugar de *profanos*, a quienes comúnmente se les miró con conmisericordia, por tratarse de personas pobres, en su mayoría población campesina, indígena y mujeres con bajos niveles de educación y sin herramientas para afrontar su situación. Siguiendo a Bourdieu (2001):

... hay condiciones sociales de acceso a la política. Sabemos por ejemplo, que en el estado actual de la división del trabajo entre sexos, las mujeres tienen una propensión mucho menor que los hombres a responder a temas políticos. Del mismo modo, la gente poco instruida tiene una propensión mucho más débil que la gente instruida, así como los pobres tienen una propensión mucho más débil... De tal manera que las democracias modernas (ésta es una observación hecha de paso pero es extremadamente importante), y en particular la democracia americana que ponemos siempre como ejemplo, se apoyan sobre un mecanismo censatario oculto. (pp. 11-2)

Desde este punto de vista, el campo político funciona como una especie de *ghetto* destinado a cumplir con los intereses propios del grupo, con agenda propia y encaminado a las acciones que posibiliten los cambios y avances necesarios para el logro de sus objetivos, sordos y ciegos a lo que pase

por fuera de su redil. La demostración de la separación entre Estado y sociedad civil se hace evidente en la descripción bourdiana del campo político, donde queda sin piso el ideal democrático de igualdad ante la ley y el acceso a derechos, sobre todo para quienes más requieren de garantías para el acceso a una vida digna.

El mismo Bourdieu (2001) confirma esta situación cuando explica que

Es así que el hecho de que el campo político sea autónomo, que tenga su propia lógica y que esta lógica esté en el principio de las posiciones tomadas por los que están en él comprometidos, implica que hay un interés político específico, que no se reduce automáticamente a los intereses de los mandantes. Existen intereses que se definen en la relación con la gente del mismo partido o contra la gente de los otros partidos. El funcionamiento en campo produce una especie de efecto de cierre. Este efecto observable es el resultado de un proceso: cuanto más se autonomiza un espacio político, más avanza según su propia lógica, más tiende a funcionar conforme a los intereses inherentes al campo, tanto más se agranda la brecha con los profanos. (p. 14)

Es precisamente por ese efecto de cierre al que alude Bourdieu (2001), que las víctimas del conflicto armado en Colombia, entre otras necesidades sociales y del orden afectivo, deciden organizarse. Exigir al Estado la garantía de sus derechos y a los actores del conflicto el cese de las hostilidades contra la población civil, hacen de sus consignas acciones reivindicativas. La necesidad inicial de superar las cicatrices que deja el conflicto suelen ser el primer nivel de estas estructuras organizativas, pero llega el momento

en que las necesidades colectivas superan el alcance de los intereses personales. En la medida en que continúa el apoyo a las víctimas acogidas por el grupo, se hace indispensable incidir en las medidas administrativas frente a las entidades del Estado para restituir sus derechos.

Provocar la apertura del campo político requiere conocimiento sobre su modo de operación, su estructura y dinámica, lo que se logra con formación política, cualificación del discurso y las formas de acción, debido a que, como afirma Bourdieu (2001): “cuando se quiere decir alguna cosa en el campo político, se puede poner bombas como los anarquistas del siglo pasado, se puede hacer huelgas o manifestaciones. Pero se requiere fuerza política para realizar manifestaciones políticas visibles”. (p. 25).

En este sentido, siguiendo con la reflexión de Bourdieu (2001):

... para los dominados las estrategias individuales, protesta, derroche, lentitud, etc., y todas las formas de la lucha de clases cotidiana son poco eficaces. Sólo pueden existir estrategias eficaces si son colectivas y si, por consiguiente, suponen estrategias de construcción de la opinión colectiva y de su expresión. (p. 48).

Así lo han entendido y realizado las organizaciones de víctimas en el país, quienes se han apoyado en la experiencia de ONG y organismos internacionales para la construcción de una apuesta colectiva que sepa aprovechar las oportunidades políticas, genere estructuras de movilización y produzca procesos enmarcadores (McAdam, McCarthy y Zald, 1999), para motivar desde la acción simbólica, la escenificación de la contienda política (McAdam, Tarrow y Tilly 2005), elementos en los cuales se hará énfasis más adelante en la descripción

sobre las prácticas a las que recurren las organizaciones para tratar de romper el efecto de cierre del campo político.

Para corroborarlo usaré el ejemplo de la Asociación de Víctimas del Municipio de Granada (Asovida), una organización de víctimas que desarrolla su trabajo en el municipio de Granada (Antioquia), a poco más de dos horas al oriente de la ciudad de Medellín. Con el apoyo de la Iglesia Católica, con una influencia muy fuerte en esta región y un proceso organizativo de carácter cívico y comunitario previo al conflicto armado, fueron el impulso de interesantes procesos de resistencia civil en medio del conflicto.

Una vez que pasó la oleada más fuerte de la confrontación armada entre los años 1997 y 2003 (Espinosa y Valderrama, 2011), la emergente organización recibió fortalecimiento de ONG como la Corporación para la Participación Ciudadana (Conciudadanía), el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Gracias a este trabajo funcionan legalmente desde el año 2007 y desarrollan una labor ininterrumpida por las víctimas del conflicto en su municipio, con incidencia a nivel regional, reconocimiento nacional por sus valiosos aportes en términos de las prácticas reivindicativas de memoria y el aporte a la democracia local.

No sólo formas de movilización tradicionales como las marchas y los plantones aparecieron con la emergencia de organizaciones de víctimas en Colombia, con ellas también se escenificaron nuevas formas de reivindicación a partir de la memoria. Ejemplos como el del *Salón del Nunca Más* en Granada (Antioquia)², el *Museo Itinerante de la Memoria de los Montes de María*³ o el *Parque Monumento* en el municipio

de Trujillo (Valle del Cauca)⁴, son otras formas de movilización. Como lo expresó Bourdieu (2001) para el caso de su reflexión de las organizaciones de indocumentados, que

Se debe tal vez inventar nuevas formas de manifestación, nuevas formas de movilización política. Una parte de la eficacia de estos movimientos sociales se debió al hecho de que recibieron la asistencia técnica de un cierto número de personas poseedoras de suficiente sentido político y de capital político para lograr darles una expresión visible, para lograr que accedan a la percepción. (p. 25).

El capital político es difícilmente transferible, debido a que como afirma Bourdieu (2001), se trata de “una especie de capital reputacional, un capital simbólico ligado a la manera de ser percibido” (p. 20), cosa que corresponde más a atributos singulares. Se puede apreciar, sin embargo, que el reconocimiento que ha recibido el trabajo de las organizaciones de víctimas, lleva una parte de la reputación de las organizaciones que han apoyado sus trabajos de memoria, debido que les ha servido para generar las redes de trabajo, el impacto necesario para ser visibles y tener una voz en escenarios que han permitido escalar social y políticamente.

A partir de esos principios, las víctimas en Colombia hoy gozan de un capital político propio por varios asuntos: las oportunidades políticas (McAdam *et al.*, 1999) presentadas, como la Ley de Víctimas, las demás disposiciones reglamentarias de la Corte Constitucional y situaciones como su crucial participación en el proceso de paz con las FARC. Representantes de sus intereses han llegado a niveles importantes en

2 Véase: <http://www.hacemosmemoria.org/tag/salon-del-nunca-mas/>

3 Véase: <http://www.mimemoria.org/>

4 Véase: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/los-veinte-anos-de-resistencia-de-afavit>

el ámbito del campo político, como es el caso del senador Iván Cepeda del partido Polo Democrático Alternativo⁵. El trabajo organizado y sistemático de las organizaciones las ha dotado de capital cultural (Bourdieu, 2001), que ha provocado cambios en la mirada hacia esta población, no solo entre la ciudadanía, sino en un ámbito que Bourdieu (2001) resalta como fundamental para adelantar la lucha en el campo político: los medios de comunicación. Hoy los medios valoran las iniciativas de las víctimas y consultan sus opiniones, ya no únicamente a los expertos que hablan sobre ellas.

Por eso considero que la agenda de las víctimas ha superado la etapa de consenso que sólo hacía invisible su lucha, para insertarla en la contienda política. Su capital político está sobre todo en la base, en las gentes a las que representan, en el reconocimiento de su discurso y en la reputación de la que gozan sus acciones. Por eso se debe reconocer igualmente que

Estas luchas se inspiran en una rebelión contra el cierre del campo político, contra su definición estricta, y militan en favor de una extensión del campo político. Uno de los problemas es saber cómo transformar la división del trabajo político de tal manera que el acceso al sistema político sea ampliado, que más personas puedan ejercer efectos dentro de este campo. (Bourdieu, 2001, p. 26)

5 El senador Iván Cepeda es un abogado y activista de los derechos humanos, hijo de Manuel Cepeda Vargas, quien fuera congresista por la Unión Patriótica, asesinado en complicidad entre agentes del Estado y paramilitares en el año 1994, en el contexto del exterminio de esa colectividad política. Hoy, Cepeda es abanderado del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) <http://www.movimientodevictimas.org/>

Siguiendo a McAdam, McCarthy y Zald (1999): “atendiendo al modelo basado en el estudio de los procesos políticos habría que dar gran importancia a la ampliación de las oportunidades políticas como acicate último de la acción colectiva”. (p.29). En el caso de la contienda protagonizada por las organizaciones de víctimas, está dado por la estructuración de una movilización basada en episodios contenciosos que han procurado su visibilidad, donde se han transformado los actores, las identidades y las acciones (McAdam *et al.*, 2005), para después pasar a propuestas de carácter político que ha implicado generación de agenda pública, bien sea en sus localidades o en el ámbito nacional.

De nuevo, con el caso de Asovida, la emergencia organizativa comenzó por episodios de contienda que involucraban la situación individual de las víctimas, como las prácticas de duelo a partir del trabajo simbólico, para dar paso a episodios que intensifican la contienda política, donde “personas previamente inertes se movilizan y pasan a la acción” (McAdam, *et al.*, 2005, p. 48). Así es como los denominados encuentros para el diálogo: *Abrazos*, liderado por mujeres víctimas y que consistía en un espacio para conversar sobre sus historias y terminaba con un gran abrazo colectivo como sello de un pacto de palabra⁶, pasaron a las *Marchas de la Luz*, desarrolladas para caminar en la noche por las calles del Municipio los últimos viernes de cada mes, con velas y las fotos de las víctimas en el pecho de sus dolientes⁷.

Continúan los episodios con el *Abriendo Trochas por la Vida*, donde se recorrían los caminos veredales por donde

6 Información construida a partir de la información tomada de: http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/multimedias/MemoriasExpresivasRecientes/Memoria_H/antioquia/abrazos/index.html

7 Información construida a partir de la información tomada de: <http://www.salondelnuncamas.org/index.php/asovida>

los grupos armados se llevaron a los desaparecidos y grabar sus nombres sobre piedras para después llevarlos al *Parque de la Vida*, lugar de memoria donde hoy reposan simbólicamente los desaparecidos. Todo este marco culmina con la concepción y realización del mayor símbolo de la identidad de Asovida, que se cristaliza en el *Salón del Nunca Más*, un museo para la memoria de las víctimas, en el cual se condensa el relato del conflicto armado ocurrido en el Municipio.

De estos primeros episodios, se consolida una estructura organizativa de marchas, plantones y demás acciones, que pasa a la construcción de una agenda política en el año 2011, junto a otras organizaciones del Municipio, su punto más alto para la incidencia en la contienda política local hasta ese momento. Con ese conjunto de propuestas se incide directamente en la elección del Alcalde y en el plan de desarrollo local⁸.

Cuenta al respecto Villa (2015) que, para el caso de Asovida:

“Lo más tangible en términos de incidencia ha sido la agenda política (...) realmente este Alcalde [período 2011-2015] sale elegido por las *víctimas* y con la *propuesta que ellas hicieron, porque lo que dicen es que por el que acoja más puntos, por ese votamos* (...) Ningún Alcalde puede pasar por encima de Asovida, o sea, el que sea, tiene que hablar con ellas” (M. Villa⁹, comunicación personal, 26 de mayo de 2015).

8 Ibid

9 Marta Inés Villa, directora de la ONG Corporación Región de la ciudad de Medellín. Junto a un equipo de trabajo de la entidad, realizaron el informe de memoria histórica del conflicto armado en Granda Antioquia, titulado: Granada. Memorias de Guerra. Resistencia y Reconstrucción (2016).

La posición de las víctimas en Colombia dista mucho de aquel momento en cual esperaban caridades o favores desde las prácticas del clientelismo político. Hoy se la juegan en el terreno de la contienda política por sus derechos y buscan reivindicar el nombre de sus seres queridos, la presencia de los desaparecidos y la devolución de las tierras usurpadas en el marco del conflicto. Están en el lugar de la contienda simbólica por su dignidad y en la lucha por el cumplimiento de los derechos y, como lo reconoce Bourdieu (2001),

El campo político es una “arena” que se presenta como tal y en la que se entablan combates, enfrentamientos declarados. Como en todos los campos, hay acumulación de fuerza, de capital político, es decir, de reputación (lo que hace que los hombres políticos sean particularmente vulnerables al escándalo). Es la reputación, el renombre, de ser posible, el buen renombre (p. 37).

Con cada oportunidad política, que se refiere a los “cambios en la estructura institucional o en las relaciones informales de poder de un sistema político nacional dado” (McAdam, *et al.*, 1999, p. 23), la fuerza y el capital político de las organizaciones de víctimas crece. Lo mismo que se amplían sus mecanismos de movilización, que son “los canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva” (McAdam *et al.*, 1999, p. 23). Mientras esto sucede, los procesos enmarcadores cobran cada vez mayor sentido, en la línea que lo define Snow (McAdam *et al.*, 1999): “los esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden a forjar formas compartidas de considerar el mundo y así mismas que legitimen y muevan a la acción colectiva” (McAdam *et al.*, 1999, p. 27).

Así, valdría la pena preguntarse si la agenda política construida por Asovida y otras organizaciones en Granada, cambió en algo la estructura de su acción colectiva, teniendo en cuenta que este episodio de contienda, puso en otro lugar el nivel de acción y logró transformar condiciones que antes limitaban su trabajo en ámbito local. Por eso, siguiendo la lectura de McAdam *et al.* (1999), considero que la contienda protagonizada por las organizaciones de víctimas en Colombia, si bien su producción responde a las distintas oportunidades políticas que han permitido la apertura de sus estructuras de movilización, se ubicarían en la concepción de la acción colectiva como proceso político, debido a que estas conductas colectivas responden a que “el impulso a la acción se halla ciertamente vinculado a la vulnerabilidad estructural, pero es, básicamente, un fenómeno cultural” (McAdam *et al.* 1999, p. 30).

Se puede considerar entonces que ¿las víctimas son agentes del campo político? Según Bourdieu (2001), “se reconoce la presencia o la existencia de un agente dentro de un campo porque transforma el estado del campo (o porque muchas cosas cambian si se lo suprime)” (p. 17). Desde este punto de vista, las víctimas han dado un salto cualitativo importante para el logro de sus derechos y han logrado transformar el campo para beneficio de sus intereses colectivos, en aspectos como el cambio de mirada estereotipada de la “pobre víctima”, se ha ampliado el campo con las leyes y ahora con su incursión en procesos de paz, plantean una profundización de la democracia y una agenda transversal al posconflicto.

A pesar de los avances significativos y de la trayectoria de las organizaciones, considero que el campo político en Colombia conserva aún un efecto de cierre que limitan accesos, no solo de las víctimas como actores políticos, sino también de sus demandas. Su estructura parece responder a los principios de la clase política propuestos por Mosca (2001), para quien

... existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que siempre es la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. La segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento, y recibe de ella, al menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político. (p. 23).

Es más, los partidos políticos en el país funcionan de la manera en que él describe el funcionamiento de la clase política, que “tienden a volverse hereditarias, si no de derecho, al menos de hecho” (Mosca, 2001, p. 31) y donde sus miembros gozan de

cierta superioridad material e intelectual, y hasta moral o bien son los herederos de quienes tenían estas cualidades. En otras palabras, deben poseer algún requisito, verdadero o aparente, que sea muy apreciado y se valore mucho en la sociedad en que viven. (Mosca, 2001, p. 25).

Pero por sobre todo lo anterior, otra de las limitantes del acceso al campo político por parte de las víctimas, es que representan lo que Bourdieu (2001) ha llamado el principio de división, o sea de partición que, según su criterio, “son constitutivos de grupos y por consiguiente de fuerzas sociales”, pero sin duda, ponen en tela de juicio lo que se ha constituido como la norma en el interior del campo político. Por tanto, las víctimas aún son consideradas por sectores del campo como *profanas* al entender de Bourdieu (2001), con ciertos accesos, pero finalmente aún *extranjeras* al campo político. De allí que haya sido negada su participación directa

en el Congreso de la República, cuando el acuerdo de paz propuso espacio para 16 curules de víctimas de las zonas con mayores niveles de afectación por la guerra. El Congreso, por mayoría, a pesar de los esfuerzos de la bancada favorable a la paz, negó esa posibilidad.

De todos modos, dejaré abierto un interrogante que pudiera ser la entrada para otra reflexión: de presentarse un acceso como agentes al campo político; ¿podría representar el fin de reivindicaciones políticas y simbólicas de las víctimas o, por lo menos, por parte de un sector de las organizaciones? ¿Representarían los portavoces de las víctimas un principio de división para el movimiento generado por las víctimas una vez se constituyan como agentes del campo político?

El mismo Bourdieu (2001) ofrece una pista interesante para abordar estos interrogantes, cuando hace alusión a lo sucedido con los socialistas y su separación de los movimientos sociales. Manifiesta:

Pienso que lo que llamamos el movimiento social molesta más que a nadie a los socialistas. Es una gran paradoja que la teoría que propuse del campo político nos permite comprender. Si el movimiento social que deberían expresar, en el que deberían apoyarse para provocar el cambio que pretenden desear, si este movimiento social realmente les molesta y despliegan tanto ingenio para neutralizarlo más que para expresarlo, es que éste efectivamente es la expresión de una fuerza que no encuentra canales de salida ni de expresión en la lógica ordinaria del mundo político. (p. 24).

Incluso en el sentido en que Michels (2003) lo reconoce en su teoría de la Ley de hierro de la oligarquía, para quien “la formación de oligarquías dentro de diversas especies de democracia es consecuencia de una necesidad orgánica, y por eso afecta a todas las organizaciones, ya sean socialistas o aún

anarquistas” (p. 190). Tal vez por las entradas analíticas como las que proponen estos autores es que las organizaciones de víctimas deberían mantener vigente su lucha en el campo de la contienda política, cumpliendo parte de la esencialidad democrática y no, atrapadas en el consenso de un campo político que, tal vez, resulte alejado de los intereses que defienden, antes que dejarlos abandonados, una vez que algunos de sus portavoces, posiblemente, institucionalicen el conflicto.

Referencias

- Bourdieu, P. (2001). *El campo político*. La Paz, Bolivia: Plural
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). *Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Espinosa, N. y Valderrama, D. (2011). Pasos metodológicos para el análisis cuantitativo y cartográfico del conflicto armado en Colombia: Un estudio de caso. *Estudios Políticos Políticos*, 39, 196-230. Recuperado de: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/11761>
- Michels, R. (2003). *Los partidos políticos II: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Mosca, G. (2001). La clase política. En A. Batlle (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp.23-36). Barcelona: Ariel.
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Editorial Hacer.
- McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp.21-46). Madrid: Istmo.

Testigo y testimonio: la reparación simbólica

OSCAR ALFREDO MUÑIZ¹
SAMIR AHMED DASUKY QUICENO²

Introducción: La reparación simbólica en el marco legal

Con la Ley de Justicia y Paz se introduce la “justicia transicional” en el país como vía de resolución de conflictos.

-
- 1 Psicoanalista. Especialista en Psicología Clínica con énfasis en Salud Mental. Psicólogo Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Docente titular de la Facultad de Psicología, Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín), docente de pregrado y posgrado en la misma universidad, miembro del Grupo de Investigación en Psicología : Sujeto Sociedad y Trabajo. Invitado a diferentes universidades nacionales e internacionales. Autor de múltiples artículos en revistas nacionales e internacionales sobre temas de psicoanálisis, el trauma, la mirada, la subjetividad, los discursos, la contemporaneidad, entre otro. Contacto: oscar.muniz@upb.edu.co - <https://orcid.org/0000-0002-0757-1194>. El presente capítulo se vincula a los trabajos de investigación e implementación de la justicia Restaurativa que está centrada sobre el interés en la víctima y las prácticas restaurativas en diversos ámbitos, a saber: penal, escolar y comunitario.
- 2 Doctor en Filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana. Magister en Filosofía y Especialista en Ética de la misma universidad; docente de postgrados y pregrado de la Universidad Pontificia Bolivariana. Psicólogo. Psicoanalista. Pertenece al proyecto de Investigación Eco-sofía en Pueblo Bello: Memoria, restitución subjetiva y transformación social con radicado: 247C-07/18-42 del grupo *Epimeleia* de la facultad de Filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana. Contacto: samir.dasuky@upb.edu.co - <https://orcid.org/0000-0003-3116-3606>.

Fue creada para promover la desmovilización de grupos armados al margen de la ley, fundamentalmente grupos caracterizados como paramilitares, aunque no excluye a miembros de otros grupos que se desmovilicen individualmente.

Justicia transicional que tiene por esencia: “facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Ley 975, 2005, art. 1).

En el texto de la Comisión Colombiana de Juristas (2007) titulado “Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones” se hace un análisis de las normativas en el derecho internacional público sobre la lucha contra la impunidad y el derecho de las víctimas a obtener reparaciones por las violaciones de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Al reconocimiento del sufrimiento de las víctimas se responde, en el derecho internacional, con una serie de normativas que son de obligatoriedad para todos los Estados.

Sostienen los Juristas de la Comisión que estas dos áreas complementarias, pero, del derecho internacional público obtuvieron su cristalización en 2005 en el documento de la ONUE/CN.4/RES/2005/81. (Citado en Comisión Colombiana de Juristas, 2007), como: Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.³ (p. 11).

-
- 3 Aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Resolución sobre impunidad, número 2005/81 (por medio de la cual toma nota del Conjunto actualizado de principios como directrices que ayuden a los Estados a desarrollar medidas eficaces para luchar contra la impunidad, reconoce la aplicación regional y nacional de los Principios y adopta otras disposiciones al respecto), Doc. ONU E/CN.4/RES/2005/81.

Y en el documento ⁴ ONU, AG Res. 60/147 del 16 de diciembre de 2005 (Citado en Comisión Colombiana de Juristas, 2007) en se dictan los:

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. (p. 11)

Sostiene la Comisión que por mandato expreso de la Constitución Política de Colombia (2018), (artículos 9, 93 y 94), estos principios deben ser observados con estricta obligatoriedad:

La incorporación con fuerza vinculante de estos principios al marco normativo nacional es un imperativo constitucional expresado por múltiples vías, ya que hacen parte de los principios que rigen las relaciones internacionales de Colombia y del bloque de constitucionalidad como principios con fuerza supralegal al determinar el contenido de los derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación. (p.21)

De acuerdo al artículo 9 de la Constitución Política de Colombia, el comportamiento del Estado debe regirse por estos principios: “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia

⁴ Aprobados por la Asamblea General de la ONU, AG Res. 60/147 del 16 de diciembre de 2005.

(negrilla fuera de texto)”. (Citado en Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p. 22)

La Asamblea General de la ONU en 2005 aprobó con la aceptación de todos los miembros, incluido Colombia los Principios internacionales sobre el derecho de las víctimas a obtener reparaciones:

Al hacer valer el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtene reparaciones, la comunidad internacional hace honor a su palabra respecto del sufrimiento de las víctimas, los supervivientes y las generaciones futuras y reafirma el derecho internacional en la materia. (ONU, AG Res. 60/147 del 16 de diciembre de 2005. Citado en Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p. 23)

En “el artículo 93 de la Constitución de Colombia se exige que los derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación sean interpretados de conformidad con la doctrina establecida por los órganos internacionales especializados” (p. 23).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, (Sentencia T- 327 del 26 de marzo de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Citado en Comisión Colombiana de Juristas 2005) exige que las leyes nacionales apliquen los principios internacionales a partir del “cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad” (p. 25), por lo mismo la Corte Constitucional al abordar el estudio de constitucionalidad de la ley 975 de 2005, sostienen:

En resumen, la Corte aprecia que, dentro de las principales conclusiones que se extraen del “Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” en su última actualización, cabe mencionar las siguientes, de especial

relevancia para el estudio de constitucionalidad que adelanta: (i) durante los procesos de transición hacia la paz, como el que adelanta Colombia, a las víctimas les asisten tres categorías de derechos: a) el derecho a saber, b) el derecho a la justicia y c) el derecho a la reparación; (ii) el derecho a saber es imprescriptible e implica la posibilidad de conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima; (iii) el derecho a saber también hace referencia al derecho colectivo a conocer qué pasó, derecho que tiene su razón de ser en la necesidad de prevenir que las violaciones se reproduzcan y que implica la obligación de “memoria” pública sobre los resultados de las investigaciones; (iv) el derecho a la justicia implica que toda víctima tenga la posibilidad de hacer valer sus derechos beneficiándose de un recurso justo y eficaz, principalmente para conseguir que su agresor sea juzgado obteniendo su reparación; (v) al derecho a la justicia corresponde el deber estatal de investigar las violaciones, perseguir a sus autores y, si su culpabilidad es establecida, de asegurar su sanción; (vi) dentro del proceso penal las víctimas tienen el derecho de hacerse parte para reclamar su derecho a la reparación. (vii) En todo caso, las reglas de procedimiento deben responder a criterios de debido proceso; (viii) la prescripción de la acción penal o de las penas no puede ser opuesta a los crímenes graves que según el derecho internacional sean considerados crímenes contra la humanidad ni correr durante el período donde no existió un recurso eficaz; (ix) En cuanto a la disminución de las penas, las “leyes de arrepentidos” son admisibles dentro de procesos de transición a la paz, “pero no deben exonerar totalmente a los autores”; (x) la reparación tiene una dimensión doble (individual y colectiva) y en el plano individual abarca

medidas de restitución, indemnización y readaptación; (xi) en el plano colectivo, la reparación se logra a través de medidas de carácter simbólico o de otro tipo que se proyectan a la comunidad; (xii) dentro de las garantías de no repetición, se incluye la disolución de los grupos armado acompañada de medidas de reinserción. (Corte Constitucional, sentencia C-370 del 18 de mayo de 2006. Citado en Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p.25)

Además en la carta Constitucional de Colombia, tal como lo reseña Sampetro Arrubla (2005), el Congreso de la República aprobó un texto de acto legislativo en el que el artículo 9, se modificó el artículo 250 de la Constitución Política y se dispuso que: “La ley fijara los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismo de justicia restaurativa” (pp.74-75), con ello se abre la puerta a la Justicia Restaurativa como modo complementario de exigir reparación.

Al plantearse la ley 975 de 2005 se deben cumplir con los principios internacionales en relación a los derechos de las víctimas a la reparación. Sostienen la Comisión Colombiana de Juristas (2007) que: “La sentencia C- 370 de 2006 de la Corte Constitucional estableció de manera firme la preeminencia que deben dar los funcionarios a los derechos de las víctimas en el momento de interpretar y aplicar la ley 975”.

Los procesos desarrollados en el marco de Ley de Justicia y Paz con referencia en una justicia transicional, no contribuyeron a garantizar plenamente los derechos de las víctimas. Fueron insignificantes las acciones de reparación y las garantías de no repetición, asunto que motivo en el 2011 la promulgación de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Con esta Ley se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado inter-

no y se dictan otras disposiciones: “La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales” (Ley 1448, 2011, art. 1).

La Ley 1448 de 2011 contiene 208 artículos en 9 Títulos, encontramos que en el Título 1 sobre las Disposiciones Generales que, al definir las víctimas, se hace referencia en el Parágrafo 4 al derecho de las víctimas “a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas” (art. 3).

En este mismo Título 1 y en el Título IV sobre la Reparación de las Víctimas, se introduce las diversas dimensiones en que se tienen que procurar las medidas de “restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición” [y dice que se deben dar], en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica” (Artículo 25 y 69).

En el mismo Título IV, al definir Las Medidas de Satisfacción como unas de las formas de la reparación, define también en este marco de referencia, la Reparación Simbólica en el siguiente texto: “Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas” (art. 141).

En el artículo 143 instaura el deber de la memoria y dice que:

El deber de Memoria del Estado se traduce en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como los organismos del Estado que cuenten con competencia, autonomía y recursos, puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto. (Diario Oficial del Congreso de la República, 2011)

Lo anterior no excluye que entre las otras medidas de reparación definidas en el artículo 25 y 69 (restitución, indemnización, rehabilitación, y garantías de no repetición) no se pueda recurrir a la dimensión simbólica, asunto que extiende el concepto de simbólico en las diversas formas de reparación.

En el Título IX entre las Disposiciones Finales, al referirse a las Medidas de Satisfacción y reparación Simbólica por parte de algunos actores que en desarrollo de procesos de paz adelantados con el Gobierno Nacional y que:

Se hayan beneficiado con las medidas de indulto, amnistía, auto inhibitorio, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento, en los términos previstos en las Leyes 77 de 1989, 104 de 1993 y 418 de 1997 y los Decretos 206 de 1990, 213 de 1991 y 1943 de 1991 y la Organización Revolucionaria del Pueblo (ORP), estarán obligados a enaltecer la memoria de sus víctimas a través de la ejecución de las medidas de satisfacción y de reparación simbólica previstas en esta ley (art.196).

Los contenidos de esta ley, son posteriormente desarrollados por una serie de Decretos Reglamentarios, 4633, 4634,

4635 de 2011, que establecen medidas especiales de asistencia, atención, reparación integral, incluyendo la medida de reparación simbólica y la modalidad simbólica en las otras medidas, y restitución de derechos territoriales para las comunidades y grupos indígenas, pueblos Rom o Gitanos, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El testimonio en la Reparación Simbólica

Nos vamos a ocupar de la reparación simbólica de lo que Agamben (2000) llama un “testigo perfecto” (p. 7) y pensándolo desde el psicoanálisis como quien tiene un discurso a partir del cual intenta transmitir su relación con lo real.

Aclarando que el psicoanálisis distingue realidad de lo real. La realidad está establecida por un abordaje de lo real por lo simbólico, resultando de esto un imaginario compartido por una comunidad constituida, por similares discursos simbólicos. Lo real entretejido por la lengua del sujeto se reviste de imaginario y esto es la realidad, subjetiva en tanto que reviste un real singular del sujeto, y a la vez compartida, porque cada uno de los miembros del colectivo eleva una misma idea o un mismo significante a la condición de ideal, elevado por esta acción a la condición de Amo que orienta el discurso. Al ser el mismo significante Amo el que orienta a cada uno de los miembros las significaciones son compartidas y se produce el fenómeno de alienación que Freud (1992) reconoce como psicología de masas, en donde cada uno en su libertad cree haber hecho la elección de una manera autónoma, cuando en realidad es el punto máximo de alienación de los yoes.

Así lo real está fragmentado, desfigurado, deformado en esta construcción de la realidad, que, si se asegura una cierta objetividad, es porque los sujetos acuerdan tomar significantes comunes como amos del discurso, posibilitando

significaciones comunes que configuran realidades compartidas fortaleciendo la ilusión de ser objetiva. Se muestra en la formación de distintos grupos sociales aglutinados por ideales o intereses compartidos de lo que resultan realidades también compartidas, lo que refuerza la ilusión de tener una lectura objetiva y los confronta a eternas discusiones, en la que los participantes de las mismas creen tener la verdad y su posición será inmodificable por los argumentos del otro rival. Cuando más fuertes los argumentos del rival, mayor la adherencia a los significantes amos de su discurso y más cerrado será el entendimiento.

Esto nos lleva a afirmar que la sugestión está siempre presente cuando se escucha a otro y elevar esta afirmación al extremo de sostener que entre la boca que profiere unas palabras y la oreja que las escucha, se presenta el fenómeno de la sugestión, así esa boca y esa oreja sea la de una misma persona. Es este el verdadero alcance que tiene la formulación de Lacan (1985a) de que el sujeto es dividido y que el Yo no es otra cosa que una instancia que por efecto de la sugestión constituye una realidad de la que considera ser su construcción en su autonomía. A lo que Lacan (1984) agrega en El informe de Danile Lagache refiriendo al Yo como: “ese poder débil de mala ventura” (p. 657)

Por otro lado, tenemos los intentos que surgen con Descartes (1993), con el método científico, para abordar lo real a través del lenguaje matemático. Lengua escrita fuera del sentido, que posibilita aprehender lo real produciendo una realidad que en su apariencia es objetiva porque va a ser la misma para todos. Un saber universal, que alcanza su condición sin necesidad de recurrir a los significantes ideales como cuando se está por fuera del campo de la ciencia. Comunidades científicas constituidas por compartir una misma lengua con el que abordan el objeto, produciendo, por lo mismo, idéntico resultado, condición de verificabilidad que

refuerza la ilusión de objetividad, sugestionabilidad que con otros recursos discursivos, borra la singularidad del sujeto.

Lo encontramos en Galileo en *El ensayador* (1981) quien parte de la premisa que los significantes están en lo real en forma de números y figuras geométricas:

La filosofía está escrita en ese grandísimo libro que tenemos abierto ante nuestros ojos, quiero decir, el universo, pero no se puede entender si antes no se aprende a entender la lengua, a conocer los caracteres con que está escrito. Está escrito en lenguaje matemático y sus caracteres son triángulos, círculos y otras figuras geométricas, sin las cuales es imposible entender ni una palabra; sin ellos es como girar vagamente en un oscuro laberinto. (pp. 62-63)

Lo que nos enseña Galileo, es que el lenguaje no está en el mundo para generar un sentido, todo lo contrario, los significantes de ese gran libro que es el universo para él, no tienen sentido, son desprovisto de toda cualidad. En 1956, Lacan (1984a) al referirse al uso del significante fuera del sentido en la ciencia, sostiene que el “significante a pesar de todo está ahí, en la naturaleza, y si en ella no estuviera el significante que buscamos, no encontraríamos nada” (p. 263).

La teoría del campo unificado de Newton, resumida en la ley de gravitación en una fórmula, en un lenguaje ultrasimple constituido por tres letras, reduce a la realidad definitivamente, inscribiéndola en un lenguaje satisfactorio a todos aquellos que ardía desde hacía un siglo por resolver el misterio que planteaban los planetas. (Lacan, 1983, p. 359). Aquí refiere, para argumentar sobre el carácter de lo simbólico en las ciencias naturales, a la escritura de las letras en la formalización de la física einsteniana donde se formulan relaciones de la masa de inercia con una constante y algunos exponentes, donde no se encuentra la menor significación:

“Son un puro significante. Y por eso, gracias a él tenemos el mundo en la palma de la mano” (Lacan, 1984a, p. 263). En la física “nadie se sirve del significante para significar... Para nosotros se ha convertido en ley fundamental, exigible de todo enunciado del orden de las ciencias naturales, que nadie se sirve del significante” (Lacan, 1984a, p. 263).

Después de reconocer estas características en las ciencias naturales, Lacan (1984a) declara, “Nos situamos en un campo distinto al de las ciencias naturales, y como saben, decir que es el de las ciencias humanas no basta”. (p. 262) y se pregunta ¿cómo nos demarcamos? Ya un año antes sostenía “No somos en absoluto semejantes a planetas, cosa que podemos comprobar en todo momento; pero esto no nos impide olvidarlo. Permanentemente tendemos a razonar sobre los hombres como si se tratara de lunas, calculando sus masas, su gravitación.” (Lacan, 1983, p. 353)

Lacan (1985), en su texto *Subversión del sujeto y la dialéctica del deseo en el inconsciente freudiano*, también opera con el significante vaciándolo de sentido, así lo define: “un significante es lo que representa al sujeto para otro significante” (p. 799). Este significante, que ocupa el lugar del amo o agente en el discurso, “será pues el significante por el cual todos los otros significantes representan al sujeto” (p. 799) y con esto, al igual que en la física, libera al significante de su responsabilidad de estar en el mundo para representar un significado. La diferencia se encuentra en lo que sostiene en Milán (Lacan, 1972) que en nuestra práctica entra en escena el sujeto apareciendo “en lo real en tanto que lo subjetivo supone que tenemos frente a nosotros un sujeto que es capaz de servirse del significante como tal” (p. 11), diferenciándose del universo físico por que el sujeto se sirve “del juego del significante no para significar algo, sino precisamente para engañarnos de lo que hay que significar” (p. 11). El sujeto se sirve del significante para disfrazar lo real, para censurarlo,

quedando de esta manera separado del sujeto formando el núcleo del inconsciente.

Contrariamente a la realidad del yo fundada en el discurso corriente, asegurado en el significante amo elevado a la condición de ideal para representar al sujeto, o a la demostración científica que intenta establecer una ley universal a partir de experiencias repetidas inmutablemente y que pueden ser verificadas, en la argumentación psicoanalítica de lo real, prevalecen los significantes de las huellas de las contingencias de la vida que no han podido ser integradas a su historia. Acontecimientos traumáticos por no poder el sujeto contar con la huella mnémica para representarse he incorporarlo a su memoria como un hecho del pasado. No poder superar “el olvido imposible” (Soler, 2009, p. 144)

Imposibilidad de integración simbólica, de la huella indeleble, en la historia subjetiva formando una trama velada en la vida del sujeto por no cesar de intentar integrarse al orden simbólico en el cual el sujeto se podría reconocer.

Tal como lo afirma Lacan (1981):

El trauma, en tanto que cumple una acción represora, interviene a posteriori, nachtraglich. En ese momento, algo se desprende del sujeto en el mundo simbólico mismo que está integrando. A partir de entonces esto ya no será algo del sujeto. El sujeto ya no hablará más de ello, ya no lo integrará. No obstante, esto permanece ahí, en alguna parte, hablado, si podemos decirlo así, a través de algo que el sujeto no domina. Será el primer núcleo de lo que luego habrán de llamarse sus síntomas. (p. 283)

En ese sentido lo real traumático es leído por Lacan como lo imposible, lo que escapa a toda representación subjetiva posible, solo representable en el álgebra lacaniana con la a

o, en momentos excepcionales bajo la forma de la angustia como afecto en el yo cuando es destituido por ser reducido a esa condición de objeto.

Sostiene Morel (2001) que:

A partir de los efectos de esa contingencia, algunos sujetos logran, a través de un esfuerzo riguroso y un arduo trabajo sobre la lengua, extraer lo que fue para ellos ese algo imposible de ser soportado. Le dan la forma de un discurso para poder transmitirlo a otros. Proporcionan así el testimonio de un real marcado por una singularidad; se han transformado en testigos para sus contemporáneos. (p. 5)

Testigo del cual Agamben (2000), en *Lo que queda de Auschwitz: El archivo y el testigo*, HOMO SACER III, plantea la importancia de “identificar el lugar y el sujeto del testimonio” (p. 10) para orientar una nueva ética e indica que entre las varias razones para sobre vivir al campo de concentración y no entregarse a la muerte es el de “convertirse en testigo” (p.13) y Primo Levi es un “testigo perfecto” (p. 14).

Primo Levi tiene la necesidad y el deseo permanente de contar a todo el mundo lo que le tocó vivir, su experiencia, lo sucedido en el campo de concentración de Auschwitz, sus libros son una muestra de ello. Formado en la ciencia, específicamente en la química “se hace escritor con el único fin de testimoniar” (p. 14), aunque siempre se nombró como químico y no como escritor.

Hay dos palabras en latín para referirse a testigo:

La primera, testis, de la que deriva nuestro término “testigo”, significa etimológicamente aquel que se sitúa como tercero (terstis) en un proceso o un litigio entre dos contendientes. La segunda, superstes, hace referencia al que

ha vivido una determinada realidad, ha pasado hasta el final por un acontecimiento y está, pues, en condiciones de ofrecer un testimonio sobre él. (Agamben, 2000, p. 15)

La segunda acepción, *superstes*, indica la experiencia que ha vivido un sujeto, es decir, el carácter subjetivo de la vivencia de un acontecimiento del cual él puede testimoniar, no se trata en este caso de describir los hechos de manera objetiva, como tampoco de establecer lo ocurrido “con vistas a un proceso” (Agamben, 2000, p. 15) jurídico.

El testimonio tiene un carácter subjetivo, tal como afirma Levi (citado por Agamben, 2000), dice él: “no podemos esperar una declaración en el sentido jurídico del término sino otro tipo de cosa, que está entre el lamento, la blasfemia, la expiación y el intento de justificación, de recuperación de sí mismos...” (p. 24).

Agamben sostiene, al igual que el psicoanálisis “Que, en el testimonio, hay siempre algo como una imposibilidad de testimoniar” (p. 34). Imposibilidad que se da porque considera que “Los “verdaderos testigos”, los “testigos integrales” son los que no han testimoniado ni hubieran podido hacerlo” (p. 34).

Los verdaderos testigos, según el autor, son “los que “han tocado fondo”, los musulmanes, los hundidos. Los que lograron salvarse, como seudotestigos, hablan en su lugar, por delegación: testimonian de un testimonio que falta” (p. 34).

Agamben (2000) toma como paradigma para terminar su reflexión sobre la imposibilidad del testimonio, el encuentro de Primo Levi (2006) con Hurbinek, un niño de “tres años y probablemente había nacido en Auschwitz, nunca había visto un árbol, Hurbinek que había luchado como un hombre, hasta el último suspiro, por conquistar su entrada al mundo de los hombres, del cual un poder bestial lo había exilado” (p. 33). Su lucha fue el intento de entrar al mundo del lenguaje pronunciando una palabra articulada, “Hurbinek, el sin nombre, cuyo minúsculo brazo había sido firmado con el tatuaje de

Auschwitz; Hurbinek murió en los primeros días de marzo de 1945, (...) su mayor logro en la conquista del habla fue pronunciar una palabra, que ninguno de los políglotas allí presentes pudo traducir o deducir su idioma” (p. 33).

Paradigmático porque encuentra Agamben (2000) allí, “la imposibilidad de testimoniar, la “laguna” que constituye la lengua humana, se desploma sobre ella misma para dar paso a otra imposibilidad de testimoniar: la del que no tiene lengua” (p. 39).

Tarea de la que se ocupó Levi (Citado por Agamben, 2000), quien consideraba que: “los hundidos no tienen nada que decir ni instrucciones ni memorias que transmitir” (p. 34). De esta manera Agamben, argumenta sobre la carga de imposibilidad en el intento de Levi de testimoniar, con su palabra, por ellos. Evidencia su deber de memoria con lo siguiente: “Hurbinek murió en los primeros días de marzo de 1945, libre pero no redimido. Nada queda de él: el testimonio de su existencia son estas palabras mías.” (p. 33) Se puede leer aquí que el testimonio de Levi es un intento de redimir a “Hurbinek, el sin nombre, cuyo minúsculo brazo había sido firmado con el tatuaje de Auschwitz” (p. 33). A Hurbinek, que había sido reducido a un objeto, al que nunca nació como sujeto. Doble imposibilidad, según Agamben, la de Hurbinek, el sin palabra y Levi, sin la experiencia que intenta testimoniar, posición que no le permite ser un “verdadero testigo” (p. 33).

Una lectura distinta de lo imposible, es la interpretación lacaniana que hace Morel (2001) en su texto sobre Primo Levi que se titula Testimonio y Real, en el cual demuestra que la imposibilidad de transmitir lo sucedido en Auschwitz es una de las causas del suicidio de Levi. Argumenta sobre la necesidad de Primo Levi de dar testimonio a través de su obra, tal como lo hace Anissimov (Citado en Morel, 2001) al señalar que “El ‘deber de testimoniar’ era, para él, un ‘deber moral’, un ‘deber de memoria’” (p. 22).

Si se considera con Soler (2009) que el deber de la memoria tiene una doble función, “una necesidad de inscribir y a la vez perpetuar en la memoria humana, y reducir, porque cuando se inscribe en la memoria se reduce, el elemento traumático” (p. 145). En Primo Levi se intentan realizar estas dos funciones, la necesidad de perpetuar en la memoria lo sucedido en el campo de concentración y la de poder liberarse del olvido imposible.

Levi (2002) en su libro, *Si esto es un hombre*, lo expresa de manera directa y sin rodeos:

La necesidad de hablar a “los demás”, de hacer que “los demás” supiesen, había asumido entre nosotros, antes de nuestra liberación y después de ella, el carácter de un impulso inmediato y violento, hasta el punto de que rivalizaba con nuestras demás necesidades más elementales; este libro lo escribí para satisfacer esta necesidad, en primer lugar, por lo tanto, como una liberación interior. (p. 3)

Tal como lo afirma Morel (2001), Primo Levi, químico de profesión, se ve empujado a escribir en cumplimiento de la exigencia ética que le imponía el deber de la memoria, y después de un largo trabajo de escritura que acreditan tres de sus obras más notables sobre Auschwitz, a saber: *Se questo è un uomo* publicado en 1947, *La tregua* (1963) y *I sommersi e i salvati* (1986), casi 40 años de trabajo que evidencian, según Morel (2001), “tres maneras de aproximación de lo real como imposible: en primer lugar, la imposibilidad de hacerse oír; en segundo lugar, la imposibilidad de borrar las voces del Lager; en tercer lugar, la imposibilidad de separarse del objeto perdido” (pr. 6).

Levi (citado en Morel 2001) en su libro titulado en castellano, *Esto es un hombre*, pone en serie los hechos que llevan al “el derrumbe de un hombre (...) ser privado de

sus vestimentas, de calzado, de cabellos y de nombre, con el hecho de no ser ni escuchado, ni comprendido: “si hablamos, no nos escucharán, e incluso si nos escucharan no nos entenderían” (pr. 7).

Lo traumático, como repetición de lo imposible, se traduce en “la escena siempre repetida del relato hecho y nunca escuchado” (pr. 7). El sueño de angustia dado en el entorno familia: “Mi hermana me mira, se levanta y se va sin pronunciar una palabra. Me invade entonces una gran soledad, como durante esos estados de desesperación que hunden sus raíces en los recuerdos de la primera infancia” (pr. 8).

El no ser escuchado en el sueño lo invade de angustia, lo retraumatiza, despierta poseído por la angustia que perdura por un tiempo en el estado de vigilia.

En los sueños de angustia Freud (1992a) demuestra que algo de la escena primordial retorna en el sueño manifiesto. Al referirse a lo que se muestra de la escena primordial, a ese punto de angustia que despierta al hombre de los lobos, al ser reducido por ser “mirado con tensa atención” (p. 42) por los lobos a la condición de un objeto que puede ser devorado.

Despierta preso de pánico por la imagen que se destaca dentro del escenario del sueño porque “este rasgo ha llegado al sueño enteramente desde la escena primordial, a expensas de un total trastorno” (p. 42). Al trastorno al que refiere no es el que produce la deformación del inconsciente a través de los desplazamientos y sustituciones producto del trabajo del sueño, llevado a cabo por el inconsciente como lenguaje. La transformación a la que refiere, está asociada a la gramática de la pulsión en tanto que se pasa de la posición activa de mirar a ser mirado. Hay aquí algo del orden del retorno de lo idéntico, que definimos en este texto como lo real por fuera de lo simbólico. Siendo lo simbólico el trabajo del sueño realizado por el inconsciente lenguaje que estructura el escenario en donde retorna lo idéntico.

Se encuentra aquí la huella que deja una escena infantil, retornando en la repetición como algo actual en la percepción alucina en el sueño, algo actual que por estar fuera de lo simbólico no se rememora como algo del pasado, sino que el sujeto lo sufre pasivamente dejando como única respuesta la angustia.

El sueño del hombre de los lobos es un paradigma de la forma en que retorna lo real traumático en los sueños de angustia. Presente en las pesadillas de Levi que tiene con su hermana, “se levanta y se va sin pronunciar una palabra”, revela lo que le sucede a la Levi en el campo de concentración y después cuando trata de hacerse escuchar por medio de lo escrito y no puede “si hablamos, no nos escucharán, e incluso si nos escucharan no nos entenderían”. El mecanismo del sueño no logra deformar el contenido y surge lo real que es vivido para Levi como “no ser ni escuchado ni creído por sus próximos” (prr.10): vivencia de desamparo frente al Otro encarnado en la experiencia del lager y del sueño familiar.

El sujeto en el nacimiento por su condición de prematuro depende del otro para sobrevivir, no solo del alimento sino que del lenguaje que lo constituye en tanto que sujeto. El prematuro que en el inicio no posee un lenguaje articulado, frente a sus necesidades corporales, lanza el grito que el otro lo interpreta como un llamado, siendo este para el infante una figura omnipotente que satisface sus necesidades. Pero estas necesidades del niño al pasar por el lenguaje del Otro lo transforma en sujeto deseante y su ser dependerá del lenguaje, del Otro.

La imposibilidad de Primo Levi de hacerse oír en el testimonio pero a la vez de ser escuchado, está más allá de la buena o mala fe de quien recibe el mensaje, de allí la vivencia de desamparo que Lacan (1985) va a nombrar como “significante de una falta en el Otro” (p. 791), lugar donde se constituye la palabra y a la vez el lugar desde donde habla el yo en relación con el otro del semejante y comparten significados.

Entrar al mundo del lenguaje, ser habitado por él implica una pérdida, que se manifiesta con el no poder decirlo todo, es decir, siempre habrá algo de lo no dicho, no por la reserva pudorosa o prudente de quien habla, sino por la estructura misma del lenguaje. Entonces al Otro barrado del lenguaje le falta un significante y por este mismo hecho es incompleto, es no todo, “de donde, es culpa de la estructura del discurso que exista un trauma inherente al ser hablante, no culpa de los individuos, de los padres, de los otros en plural que encarnan al Otro (con mayúscula) de la estructura.” (Soler, 2014, p. 81)

Lógica del significante que está en relación a lo que Freud (1992b) en *El porvenir de una ilusión* denomino desamparo, que el sujeto vive como desvalimiento (p. 30) en una situación frente a algo o un “peligro que excede sus fuerzas, lo que quiere decir que no puede hacer nada en contra” (Soler, 2014, p. 78). Lo real como imposible de hacerse oír, de ser escuchado en Primo Levi que se experimenta como desamparo, se pone en relación con la voz del Lager en tanto que imposible de olvidar:

La definición del trauma en Freud es una experiencia de desamparo que no se puede reprimir, lo que significa que no se puede producir con la experiencia traumática la deriva del peligro, no se puede metonimizar el peligro en una cadena significante. (Soler, 2014, pp.78-79)

Primo Levi escribe un poema en 1946, en el texto *la tregua*, después de salir del Lager donde se puede observar la imposibilidad del olvidar la voz que decía “Wstawac”, que se presentaba de manera manifiesta en los sueños:

En las noches salvajes, soñábamos sueños densos y violentos los soñábamos cuerpo y alma: volver, comer, contar hasta que resonaba, brevemente y en voz baja, la orden que

acompañaba el alba: “Wstawac”, y en nosotros se quebraba nuestro corazón. Ahora hemos vuelto a casa, nuestra hambre está calmada hemos terminado nuestro relato. Es la hora. Pronto oiremos nuevamente la orden extranjera “Wstawac”. (Citado en Morel, 2001, prr. 24)

También ese olvido imposible de la vivencia en el lager con respecto a la voz, “Wstawac”, está presente es la siguiente narración de un sueño repetitivo que sufría Levi;

Estoy de nuevo en el Campo, nada más verdadero que el Campo. El resto, la familia, la naturaleza en flor, el hogar no eran más que unas breves vacaciones, una ilusión de los sentidos, un sueño. El sueño interior, sueño de paz, se ha terminado, y en el sueño exterior que prosigue y me petrifica, oigo resonar una voz que conozco bien. Sólo pronuncia una palabra, una sola, sin tono autoritario alguno, una breve palabra en voz baja: la orden que acompañaba el alba en Auschwitz, una palabra extraña, esperada y temida: ¡en pie!, wstawac. (Citado en Morel, 2001, prr. 20)

Levi tiene la certeza de estar en el campo de concentración, el lager, cada vez que alucina la voz *wstawac*⁵ en el sueño, voz que lo perseguirá constantemente porque tiene un carácter traumático. El trauma al no poderse reprimir, olvidarse, se repite como olvido imposible, volviéndose a vivir, en este caso en el sueño, la vivencia dolorosa de estar en el campo, que no se inscribe como pasado, sino que siempre actual, como lo indica Soler (2009) “Constatamos con él [traumatizado] que el olvido imposible no es una memoria, es lo contrario: el olvido imposible es una falta de memoria” (p. 144).

5 Palabra en polaco cuya traducción literal en español es levantarse.

La falta de memoria o la perturbación de esta por el trauma, dice Lacan (2009), se manifiesta en los sueños de angustia, en el mutismo, el retorno de lo mismo y en “el sentimiento de *déjà vu*” (p. 372), el estrés postraumático, injuria alucinada, significación personal mórbida o certeza delirante. Dichos fenómenos se caracteriza porque el sujeto queda petrificado por lo real del trauma no simbolizado, quedando su ser fijado a un destino que se le repite sin cesar y determinando la singularidad de goce en un sujeto.

Conclusiones

Las reparaciones simbólicas forman parte de la reparación integral y se extiende a las otras formas de reparación (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) que se debe dar además de su dimensión individual, colectiva, material, moral y también, en su dimensión simbólica.

La reparación simbólica debe partir del principio ético de escuchar a los involucrados en un conflicto. Las víctimas piden ser escuchadas, recientemente en un video que circula en las redes sociales con el nombre de Así irrespeto el Congreso a las víctimas de Colombia (Colombiano indignado, 2017) se puede observar como dos víctima del conflicto armado ven frente a ellos la indiferencia de los congresistas; unos conversando, otros tomando fotos, una reparte publicidad, otros saludándose, entre otras conductas displicentes. Una de las víctimas al ver ese panorama dice:

Nos da mucha tristeza ver que venimos a este recinto y vemos a todo el mundo distraído, caminando, hablando y no de verdad como, en ese ánimo de prestarle atención a las palabras de los delegados de las víctimas (...) es doloroso para nosotras las víctimas, ver que de verdad no se nos está

dando el respeto que merecemos, ni se nos está prestando la atención que debería.

Otra de las víctimas al ver la indiferencia de los congresistas frente a las palabras de su compañero se indigna y pide de manera enérgica ser escuchado: “con todo respeto quiero pedir que nos escuchen por favor, es que cuando hablamos de víctimas estamos hablando de seres humanos, personas afectadas por la violencia, no estamos hablando de extraterrestres...”

Palabras que refieren a la importancia de testimoniar y del reconocimiento del otro a través de la escucha, que posibilita liberar a las víctimas de la posición de objeto que han padecido por el victimario o en algunas ocasiones por el Estado mismo, que se ha hecho indiferente a su dolor. La reparación simbólica, en tanto testimoniar como deber ético que propende por la memoria histórica, permite dar dignidad e identidad a las víctimas a nivel individual y colectivo.

Pero esta reparación es concomitante a las exigencias que se hacen al victimario de decir la verdad junto a la asunción de la responsabilidad y el pedido de perdón a las víctimas son fundamentales, en tanto derecho individual de la víctima y al derecho colectivo, para garantizar la no repetición, en la medida en que se contribuye a las víctimas a elaborar los efectos traumáticos que conllevan en su estructura la repetición y el olvido imposible y en lo colectivo el recordatorio de los hechos previniendo la repetición de los mismos.

Se trata entonces de un doble alcance del “deber de la memoria” (ONU, 1997: numeral 17) y toma fundamental importancia las acciones realizadas para conocer los hechos, fecharlos, establécelos, reconocerlos y asumir responsabilidades. Para desarrollar estas acciones se cuenta con la comisión de la verdad en su tarea de reconstruir la verdad histórica y los tribunales que establecen la verdad procesal.

A partir de esto se propone como reparación simbólica realizar monumentos, contramonumentos, difusión de las sentencias, entre otras acciones que tienen un carácter de reparación simbólica para las víctimas y la sociedad en su conjunto.

Entre las acciones que se esperan como reparación simbólica dirigidas al colectivo de víctimas y comunidades afectadas se encuentran “la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público” (Ley 1448, año, art. 141). Estas suponen la asunción de la responsabilidad y se espera la disculpa otorgada, asunto que puede ser contradictorio, por lo mismo, exige unas consideraciones que nos llevan al centro del problema de la reparación simbólica.

En relación al establecimiento de la verdad procesal hay que tener en cuenta que no solo basta con reconocer los hechos delictivos y la asociación con quien lo comete, es necesario también saber si esa conducta es culposa o no. No se puede hacer responsable a una persona si su conducta ilícita no tiene como atributo subjetivo un grado de culpabilidad (dolo, culpa o preterintencional), es necesario que se evidencie un compromiso de la voluntad del victimario, no es suficiente la responsabilidad objetiva.

Este es un asunto muy importante en relación a la reparación de las víctimas, en tanto que el conflicto en Colombia se caracteriza por una insurgencia que lucha contra un Estado que no reconoce, en nombre de ideales nobles, que van en beneficio de una mayoría que ha sido sistemáticamente oprimida, y por otro lado, una autodefensa que defiende el statu quo amenazado por la insurgencia. Ambos bandos consideran justificada su actuación y reviste de honor el horror de sus acciones de guerra. La consecuencia es que del lado de las víctimas encontramos las marcas indelebles del horror sufrido por la violencia ejecutada por otro que desplegó todo su goce mortífero sin encontrar ningún límite en la ley y del

lado de los victimarios, héroes que sacrificaron su existencia en nombre de un ideal superior, ocultado en ello el goce mortífero que los habita.

Ninguna razón para sentir culpa, ninguna vergüenza que afrontar, en este, sentido se hace necesario la verdad procesal que localice la culpa e impute, acuse y sentencie a los responsables, porque de no ser así, son las víctimas las estigmatizadas. Esto se evidencia en los comentarios de corrillo cuando alguien cae bajo las balas del sicario. “Por algo será”.

Localizar al culpable y atribuirle la responsabilidad en un juicio que respete el debido proceso tiene un valor terapéutico para la víctima en tanto que lo libera de la culpa y su difusión le dignifica superando los estigmas con que fueron marcados.

Este el primer efecto terapéutico del proceso de reparación, tiene en ese sentido un valor simbólico, que se multiplica si con prácticas restaurativas derivadas de la Justicia Restaurativa, se consolida la asunción de responsabilidad asintiendo al acto criminal y a la sanción establecida, disponiéndose a partir de este cambio de posición subjetiva a realizar acciones de reparación a partir de una evaluación conjunta de los daños causados, acordando las formas de reparación, respondiendo con la verdad a las preguntas y dudas de las víctimas, dando garantías de no repetición y revirtiendo la situación de vulnerabilidad.

Esta respuesta a la culpa es distinta evidentemente a la que ha surgido como tendencia en estos tiempos en que los líderes políticos, presidentes, estados, y otros victimarios, piden perdón y muestran arrepentimiento. Es justa la advertencia de Ubieto (2014), quien considera que solicitar perdón por los daños causados a la víctima, busca la absolución de un pecado y no implica el compromiso del sujeto en la rectificación efectiva. “El problema es que esa petición de perdón no es seguro que confronte al sujeto con su responsabilidad. Y si no lo hace sabemos que la única consecuencia posible

será la repetición de ese exceso” (prr. 8). La disculpa ante el pedido de perdón, deja las cosas en el campo de la respuesta del otro que puede o no otorgar y no promueve la respuesta responsable del victimario ante el daño causado.

En esta misma vía Askofaré (2003), nos advierte el riesgo de reducir la reparación de las víctimas a lo estipulado por la ley, sin tener en cuenta la dimensión subjetiva, ya que “hablar de reparación de un crimen, es rebajarlo, hacerlo pasar del orden de lo ético y la justicia al orden del Derecho y el servicio de los bienes, corriendo el riesgo de la des-culpabilización” (p. 104). Tal como lo formula Miller (1988), “El sentimiento de culpa es, propiamente, el pathos de la responsabilidad, la patología esencial del sujeto” (prr. 17). Patología esencial porque refiere, no a la objetivación de la culpa subjetiva como es entendida en el derecho penal, sino que lo extiende al sentimiento inconsciente de culpa, aquel que se manifiesta, en muchos casos, como un sentimiento de responsabilidad sin que se pueda identificar el por qué. “Se trata, dice Miller, del sentimiento de culpa en tanto afecto del sujeto del inconsciente. Y cuando comprobamos que existe podemos decir que hay un sujeto capaz de responder” (prr. 17).

Por lo mismo, lejos de evitar la culpa disculpando al ofensor, se debe plantear como una precondition al encuentro con las víctimas. Se hace necesario entonces, realizar un trabajo previo que permita comprobar la existencia del sentimiento de culpa o producirla, como condición antes del encuentro con la víctima.

Se puede leer en Freud (1992c), que otro de los índices subjetivos de un “verdadero constreñimiento de sí” (p. 244), es el afecto de vergüenza, tal como lo plantea Ubieto (2014), “implica un grado de subjetivación mayor que el simple perdón” (prr. 5).

La vergüenza, que surge en el victimario por confrontarse ante la víctima con su goce criminal descubierto del ideal que

lo protegía, no debe ser utilizada para estigmatizarlo, en un proceso inspirado en la Justicia Restaurativa, la vergüenza es tomada como otro índice subjetivo de que hay un sujeto responsable y, el proceso restaurativo que es dialógico, debe garantizar un trabajo conjunto que apoye al victimario en su propósito de reparar a la víctima. A la vez que dignifica a la víctima se dignifica a sí mismo y la vergüenza se transforma en restaurativa, desapareciendo el carácter estigmatizador.

Por lo mismo en este plan se adhiere completamente a lo planteado por Ubieto:

“Lo que tú haces sabe lo que eres”, aseveración de Lacan que indica que un sujeto ético no es aquel que se disculpa sino el que testimonia de lo íntimo de su ser que se halla comprometido en sus actos y decide qué hacer con ello, lo cual no va sin una pérdida, sea en bienes, en imagen, en afectos. Cuando el sujeto no consiente a esa pérdida, y si además se trata de un personaje público, el mensaje que transmite es la impunidad por el goce obtenido. (prr. 6)

En este sentido el testimonio de las víctimas y los victimarios en un espacio en que se recupere la confianza en el otro, y por ende, el valor de la palabra, promete tener un profundo valor de recuperación simbólica para la víctima, el victimario y la comunidad también afectada.

Referencias

- Agamben, G. (2000). *Lo que queda de Auschwitz. El archivo y el testigo. HOMO SACER III*. España: Pre-textos.
- Askofaré, S. (2003). Síntomas de la esclavitud. *Trazos*. Universidad de Antioquia, Medellín.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de: www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm

- Colombiano Indignado (2017, Diciembre 14) Así irrespeta el Congreso a las víctimas de Colombia. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=_JkeX75SH4o
- Colombia. Congreso de la República. (2005). Ley 975 de 2005. En: Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005.
- Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de 2011. En: Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011.
- Descartes, R. (1993). *El discurso del método*. Barcelona, España: Altaya.
- Freud, S. (1992). Psicología de las masas y análisis del yo. En *Freud. S. Obras Completas Vol XVIII*. (pp. 63-137). Buenos Aires: Amorrortu.
- Freud, S. (1992a). De la historia de una neurosis infantil (1918 [1914]). En S. Freud, *Obras completas Sigmund Freud. Vol XVII* (pp. 1-112). Buenos Aires: Amorrortu.
- Freud, S. (1992b). El porvenir de una ilusión (1927). En S. Freud, *obras completas Freud, Sigmund Vol XXI* (pp. 1-56). Buenos Aires: Amorrortu.
- Freud, S. (1992c). Duelo y melancolía. En S. Freud, *Obras completa Volumen XIV* (pp. 235-257). Buenos Aires: Amorrortu.
- Galileo. (1981). *El ensayador*. Buenos Aires: Aguilar.
- Juristas, C. C. (2007). *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Lacan, J. (1981). *Seminario 1 Los escritos técnicos de Freud*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Lacan, J. (1972). El discurso psicoanalítico- Milan 12 de Mayo de 1972. (p. 18). Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/55454317/CONFERENCIA-DE-LACAN-EN-MILAN-DEL-12-DE-MAYO-DE-1972>.
- Lacan, J. (1983). *El seminario Libro 2: El Yo en la teoría de Freud y en la técnica psicoanalítica*. Barcelona: Paidós.
- Lacan, J. (1984). *El semanario de Jacques Lacan. Libro 3: Las psicosis*. Barcelona: Paidós.
- Lacan, J. (1984). *Escritos 2. Observaciones sobre el informe de Daniel Lagache: "Psicoanálisis y estructura de la personalidad"*. México: Siglo XXI.
- Lacan, J. (1985). De una cuestión preliminar a todo tratamiento posible de la psicosis. En J.
- Lacan, J. *Escritos 2* (pp. 513-564). México: Siglo XXI.
- Lacan, J. (1985). Subversión del sujeto y dialéctica del deseo en el inconsciente freudiano. En Lacan, Jacques, *Escritos 2* (pp. 773-807). México: Siglo XXI.
- Lacan, J. (2009). Respuesta al comentario de Jean Hyppolite sobre la Verneinung de Freud. En J. Lacan, *Escritos 1* (pp. 363-378). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

- Levi, P. (2002). *Si esto es un hombre*. Barcelona: Muchnik Editores, S.A.
- Miller, J. A. (1988). Salud Mental y Orden Público. *Conferencia de Clausura de las II Jornadas del Campo Freudiano Sevilla*, 1988.
- Morel, G. (2001, julio). Testimonio y Real. *Acheronta* (13). Recuperado de: <http://www.acheronta.org/acheronta13/tyres1.htm>
- Organización de Naciones Unidas (1997). La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión. Recuperado de: <http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html#Anexo II>.
- Sampedro, Arrubla. J. A. (2005). ¿Qué es y para qué sirve la justicia restaurativa? *Derecho Penal Contemporáneo. Revista Internacional*, 12, 53-84.
- Soler, C. (2009). El Trauma. En C. Soler, ¿Qué espera del Psicoanálisis y del Psicoanalista? (pp. 139-153). Buenos Aires, Argentina: Letra Viva.
- Soler, C. (2014). *Lo que queda de la infancia*. Medellín: Asociación Foro del Campo Lacaniano de Medellín.
- Ubieto, J. R. (2014). *Culpa, vergüenza y perdón*. Recuperado de <https://redpsicoanalitica.com/2016/05/29/culpa-verguenza-y-perdon/>

Del Gobierno en línea al Gobierno digital: avances y retos de una política de Gobierno electrónico en permanente construcción

PHD(C) WILLIAM ADAIR AMAYA ESPINOSA¹
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA - COLOMBIA

Introducción

El gobierno electrónico (GE) ha surgido como respuesta a la consolidación de la sociedad de la información. Los retos de esta sociedad reclaman nuevas formas de acción del gobierno y el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la interacción entre gobernados y gobernantes, o lo que sería mejor entre la sociedad y el gobierno.

La penetración del GE ha tenido un crecimiento exponencial en el mundo, se ha pasado de 62 países con una incipiente adopción en el año 2000 (Unesco y Commet, 2000), a estar implementado en los 193 países que conforman las Naciones Unidas (United Nations, 2018), aunque con logros disímiles

¹ Doctorando en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, y Economista. Consultor Senior en Gobierno electrónico y Transformación Digital, y Docente de la Universidad Pontificia Bolivariana. Correo electrónico: william.amaya@upb.edu.co, Orcid: 0000-0002-3403-3922.

en su adopción. En Colombia el uso de las TIC como soporte a la acción gubernamental tuvo su inicio en el año 2000, y el desarrollo del GE ha tenido un reconocimiento en el ámbito global en la última década gracias a los avances que ha presentado y que se confirman en los resultados del E-Government Survey de las Naciones Unidas (United Nations, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018), destacándose el hecho que sus tres últimas versiones Colombia está ubicada en el grupo de países con un alto desarrollo en el GE.

Este capítulo aborda la evolución del GE en Colombia, no con una intención evaluativa, sino con el propósito de mostrar el trayecto del GE en el país. Para ello inicia con una contextualización del GE como consecuencia y actor fundamental de la sociedad de información, expone sus referentes conceptuales en la administración pública, y su razón de ser y aportes acerca de las capacidades gubernamentales que esta sociedad reclama. Posteriormente, se realiza un recorrido detallado y referenciado de las políticas, estrategias, iniciativas y acciones que propiciaron el desarrollo del GE en el país, desde sus inicios como una agenda de conectividad que buscaba el desarrollo de un gobierno en línea, hasta la actual política de gobierno digital. Finalmente, sintetiza el desarrollo de la política de GE en Colombia, determinando los avances y los retos de la misma.

Contextualizando el gobierno electrónico

Las últimas cuatro décadas no solo han sido testigos de un cambio de siglo y de milenio, sino que, en este lapso se ha presentado un acelerado cambio tecnológico liderado por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Estos desarrollos han traído profundos cambios sociales que Mansell (2009) determina como el surgimiento y consolidación de la sociedad de la información. Los actores de esta sociedad

han establecido nuevas formas de relacionamiento en donde elementos como la globalización en un mundo sin fronteras, el conocimiento como base de la productividad, e internet como herramienta y sustrato vital; influyen y determinan las acciones y comportamientos sociales de la humanidad.

Ante las demandas de los actores de esta nueva sociedad frente a los gobiernos, de los cuales esperan, no solo una capacidad de respuesta a los tradicionales problemas que aborda la gestión pública, sino también su atención a nuevos problemas públicos –generados por un entorno tecnológico en continuo cambio–; surge el GE utilizando las TIC para potenciar la acción gubernamental (Heeks, 1999; Reddick, 2005). El GE se convierte en una alternativa que permite a los entes gubernamentales contar con una acción más efectiva, un mejor seguimiento de sus acciones, programas y políticas públicas, y una mayor capacidad de respuesta inmediata o mediata frente al ciudadano. El tener la capacidad de responder las demandas sociales legítimas al gobierno, de lo contrario “una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta paralelamente la capacidad de las instituciones a responder a ellas” (Bobbio, 1999, p. 44).

“La mayoría de los gobiernos modernos han experimentado una historia reciente de crecimiento y cambio excepcional” (March y Olsen, 1989, p. 281). Esta transformación tiene como trasfondo las exigencias y retos –ya mencionados– que la sociedad de información hace al gobierno. En este contexto se destacan dos corrientes de pensamiento en el ámbito gubernamental: la nueva gestión pública (NGP) en lo referente a la administración pública y la gobernanza en lo referente a las políticas públicas y la rendición de cuentas propios del direccionamiento por parte del gobierno y la responsabilidad política de éste.

La NGP señalaba la necesidad de un gobierno más eficiente, más competitivo, con una mayor capacidad de ofrecer servicios públicos de calidad, con una mejor gestión, con un adecuado diseño de las políticas públicas, y un liderazgo ejecutivo que tome decisiones apropiadas en un mundo globalizado. El abordar estos nuevos enfoques en contraste con la administración pública tradicional, fue la característica distintiva de la NGP (Hughes, 2001).

El concepto de GE surge en los gobiernos que implementaron los lineamientos de la NGP como una herramienta que dinamiza la labor gubernamental, ello llevó a Taylor y Williams (1991) a expresar: “una nueva administración pública se está forjando y nuevos flujos de información, y las redes informáticas que facilitan y median en ellos, son fundamentales para el proceso de innovación” (p. 172). Hood (1990) desarrolló el concepto de caja de herramientas, y encontró como estas herramientas para un buen gobierno son “remodeladas” por las TIC que permiten diferentes formas de actuación a la gestión pública de una manera más eficiente y competitiva. En primer lugar, destacó como instituciones gubernamentales pueden tener la capacidad de regular e intervenir mercados complejos, comunicar y hacer intervenciones sin barreras de tiempo o distancia y facilitar el trabajo conjunto entre instituciones públicas y privadas, ello gracias a la capacidad computacional y transaccional de las TIC, y a su nivel de cubrimiento y penetración. En segundo lugar, analizó cómo se vuelve más compleja la política de elección de las herramientas de gobierno, ya que las herramientas en sí se vuelven más poderosas gracias al desarrollo acelerado de las TIC y entregan resultados rápidamente, ello puede llevar a instrumentalizar demasiado la manera de gobernar o lo que es peor informatizar el gobierno, volviendo la herramienta un fin en sí misma. Dos décadas más tarde Hood (2006), presentó la amplitud del repertorio de herramientas que se

da gracias al dramático desarrollo de las TIC, denotando cómo la prestación de servicios gubernamentales se potencia y amplía en la era de la información, tanto así que se puede hablar en algunos casos de un gobierno virtual, que operacionaliza su trabajo, obtiene y controla la información y brinda una enorme capacidad de entrega de servicios públicos, en áreas tan diferentes como el cobro de impuestos, el manejo del tráfico y la seguridad, entre otros.

La NGP se enfrentaba a las demandas de la sociedad de información en la cual se había desarrollado, la sociedad demandaba una acción gubernamental en donde el ciudadano fuera un actor importante en la construcción del *qué* –es decir de las políticas públicas–, en donde el ciudadano tuviera la posibilidad no solo de ser escuchado, sino de confrontar al gobierno, en donde el ciudadano pudiera verificar si el gobierno respondía de manera adecuada a sus expectativas; todo ello fundamentado en las oportunidades que ofrecían las TIC, y el fuerte y abierto entramado social que estas tecnologías habían permitido construir en esta sociedad. Para Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinklern (2006), estas expectativas fueron retomadas por el movimiento de la gobernanza, lo que los lleva a expresar “La NGP ha muerto, larga vida a la gobernanza en la era digital” (p. 467).

La gobernanza trasciende una adecuada gestión pública, busca que la acción de gobernar sea un encuentro entre actores, a saber: un sector público eficiente, efectivo, que ejerce su autoridad de manera responsable; un sector privado que puede aportar y ser corresponsable al mismo tiempo con el desempeño de la economía y de la mejora de la sociedad, una sociedad civil que demanda y desea ser parte de la construcción e implementación de políticas públicas, y por último pero no menos importante con los ciudadanos que desean sentirse escuchados y participes, y demandan una rendición de cuentas al gobierno que los representa.

Tanto la NGP, como la gobernanza; se correspondían a la labor gubernamental, la primera con una visión más ejecutiva del gobierno en una sociedad con una gran cantidad de demandas insatisfechas, y la segunda con una visión más estratégica y política en una sociedad de actores y redes que actúan con demandas particulares y generales intra e interconectadas, que exigen respuestas claras y concretas por parte de quienes detentan el liderazgo político.

La gobernanza digital se construye sobre la NGP y la gobernanza, buscando una transformación digital del gobierno, que se corresponda con los impactos de la economía digital y los emprendimientos disruptivos tanto económicos como sociales propios de esta última década. Chandler (2019) presenta una visión clara del proceso de transformación social que genera el poder de los datos y la presencia ubicua de la tecnología, que convierte a los ciudadanos al mismo tiempo en objetos y sujetos digitales; ello reclama un gobierno eficiente, competitivo y de base tecnológica, pero al mismo tiempo un gobierno que propicie un Estado participativo, sabiendo compartir el poder político que ostenta con ciudadanos empoderados, que cada día están más consientes del poder de la tecnología, bien sea desde una mirada optimista o pesimista.

El GE surgió como respuesta a las demandas de la sociedad de la información, pero al mismo tiempo se convirtió en una oportunidad gracias a los avances que las TIC –propios de esta sociedad– ofrecen a la labor gubernamental. No se puede calificar al GE como una teoría de gobierno, ni su implementación puede ser considerada un fin en sí misma, el GE presentó una nueva forma de asumir la tradicional tarea de gobernar, una forma que permite: responder los reclamos de eficiencia y efectividad en la gestión pública, e inmediatez, celeridad y calidad en los servicios que esta ofrece; una mayor participación de los ciudadanos y la so-

ciudad civil en la construcción de un mejor gobierno, y por ende una rendición de cuentas por parte de los gobernantes en esta construcción; mejorar la capacidad institucional no solo del sector público, sino también en el sector privado y la sociedad civil; y una mayor inclusión social en una sociedad competitiva y exigente.

Antecedentes

Uso de las TIC como apoyo la gestión gubernamental (1995-2000)

En Colombia a finales del siglo XX se dan una serie de iniciativas por parte del gobierno que propendían por el uso de las TIC como soporte a la acción gubernamental y al desarrollo social y económico, en correspondencia con el auge que estas tecnologías estaban teniendo en este momento. Como antecedentes directos es posible ubicar en primer lugar, la creación del Consejo Nacional de Informática en 1997, que publicó en ese mismo año el documento *Lineamientos para una Política Nacional Informática*, este documento fue complementado por el trabajo del Foro Permanente de Alta Tecnología presentado en el documento *Bases para una Política Nacional de Informática - Análisis Temático*; sin embargo, el cumplimiento de los compromisos establecidos en estos documentos fue muy bajo (República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 1999). El segundo fue, la determinación incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002² del establecimiento de un programa que permitiera “propiciar el desarrollo de la Infraestructura Colombiana de la Informa-

2 Expedido en la Ley 508 de 1999.

ción” (República de Colombia, 1999b, art. 4, num.15.5). Por último, se expide la Ley de Comercio Electrónico³ en 1999, la cual surge como respuesta a una realidad económica que hacía necesaria la reglamentación del comercio electrónico, el acceso y uso de los mensajes de datos, así como la certificación y la firma digital.

Otros antecedentes que permitieron el inicio de la construcción del entramado institucional que apuntala el desarrollo del GE en Colombia fueron: la formulación en 1994, de una política nacional de ciencia y tecnología⁴ en donde se hace un reconocimiento explícito de la necesidad de desarrollar una capacidad informática como soporte del desarrollo económico, científico y tecnológico del país; la creación en 1995 del Sistema de Información Normativa y de Procesos de Administración Pública,⁵ el cual se enmarcaba en el desarrollo de una gestión pública orientada a resultados, que reconocía la necesidad del uso de tecnologías de gestión y sistemas de información por parte del gobierno, que permitieran brindar un mejor servicio a los ciudadanos y garantizarán el uso eficiente de los recursos del Estado; en el mismo año se expide el Decreto Antitrámites,⁶ el cual contemplaba la habilitación de un sistema de transmisión electrónica de datos para la interacción entre los usuarios y la administración pública.

A pesar del avance que significaban estos antecedentes, no puede aún considerarse que gracias a ellos existía una

3 Ley 527 de 1999.

4 Definida en el CONPES 2739 de 1994, como desarrollo de la Ley 29 de 1990 (Ley de fomento de la investigación científica y desarrollo tecnológico).

5 Definido en el CONPES 2790 de 1995, el cual queda establecido en la Ley 498 de 1998 como el Sistema General de Información Administrativa.

6 Decreto 2150 de 1995.

iniciativa y mucho menos una política de GE; de hecho, en el *Estudio mundial de Gobierno en línea* publicado en el año 2000 (Unesco y Commet-it, 2000), el gobierno de Colombia no participa al no tener desarrollos específicos para mostrar, y por lo tanto no es evaluado.

Los desarrollos que se dieron en este período pueden ser considerados en línea con la NGP al perseguir una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una mejor atención al ciudadano por parte de la administración pública, ello va en concordancia con lo expuesto en ítems anteriores donde se presenta la NGP como antecedente y fuente del GE.

Desarrollo básico del Gobierno en línea (2000-2008)

Inicio del Gobierno en línea (2000-2001)

En el año 2000 se presenta por parte del gobierno la Agenda de Conectividad,⁷ la cual buscaba masificar el uso de las TIC y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno, y socializar el acceso a la información; fue el primer documento gubernamental que claramente determinó como política pública el compromiso del gobierno para la utilización de las TIC como soporte de su accionar.

La Directiva Presidencial 02 del 2000, concreta la Agenda de Conectividad y define la Estrategia de Gobierno en línea con tres fases claramente definidas: Información en línea, Servicios y trámites en línea, y Contratación en línea. El desarrollo de esta estrategia inicialmente se circunscribió al gobierno central por medio de un portal en línea que ofrecía

7 Los lineamientos de esta Agenda se establecen en el CONPES 3072 de 2000.

información y servicios a los ciudadanos, aunque se publicó un *Manual de políticas y estándares para publicar información del Estado en Internet* que orientaba las entidades públicas sobre el cómo establecer su presencia en la Web. En el año 2001 la creación del Programa Presidencial para el Desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicaciones⁸ permite una mayor coordinación de la Agenda de Conectividad y se inicia de una manera más concreta el despliegue de los sitios web en otras dependencias del gobierno.

En este período se reglamenta la Ley de Comercio Electrónico en lo concerniente a la certificación y la firma digital⁹ brindando una base legal para la comunicación interactiva por medios electrónicos.

También vale la pena destacar la suscripción por parte de Colombia de la *Declaración de Florianópolis*¹⁰(2000) que reconoce el papel transformador de las TIC en la sociedad y en la economía y propone en una de sus líneas de acción: “Promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal (...)” (p. 2).

Difusión del Gobierno en línea (2002-2007)

El apoyo de las TIC a la gestión gubernamental fue el derrotero de este período. El Plan Nacional de desarrollo 2003-

8 Establecido por el Decreto 127 de 2001.

9 Decreto 1747 de 2000.

10 Declaración suscrita en el año 2000 por las delegaciones de los países de América Latina y el Caribe, como preparación para el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas celebrado el mismo año.

2006,¹¹ incluía una mención reiterativa de la necesidad de contar con sistemas de información como soporte de las distintas responsabilidades del gobierno, tales como la seguridad, la mejora de la gestión pública, la atención al ciudadano, el desarrollo de los programas sociales, entre otras; para ello se establece en este Plan, el fortalecimiento de la Estrategia de Gobierno en línea y la creación de sistemas de información unificados. El Programa Presidencial para el Desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicaciones continuó como responsable de la Estrategia de Gobierno en Línea, las funciones de este Programa fueron asignadas en el 2003 al Ministerio de Comunicaciones¹², el cual ha mantenido hasta el día de hoy el liderazgo del GE en Colombia. De igual forma en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010¹³ se incluye una política de desarrollo del GE, inclusión que institucionalizaba de manera clara la estrategia de gobierno en línea; para ello establecía que:

El Gobierno Nacional promoverá la formulación de una política de Gobierno electrónico que comprenda entre otros aspectos, la modernización de los esquemas de rendición de cuentas de las entidades del orden nacional; la difusión de información relevante de cada una, su gestión y

11 Expedido en la Ley 812 de 2003.

12 Asignación realizada por el Decreto 3107 de 2003. Es importante anotar que el decreto 1620 de 2003 el cual modificó la estructura del Ministerio de Comunicaciones, y había sido expedido meses antes, ya le asignaba al Ministerio funciones para el cumplimiento de la estrategia de Gobierno en Línea.

13 Ley 1151 de 2007. Aspectos mencionados en este plan, como el uso de medios electrónicos para la contratación pública fueron definidos en el Decreto 2434 de 2006 que reglamenta la Ley 80 de 1993, y en la Ley 1150 de 2007 que introduce medidas para eficiencia y la transparencia en la Ley 80 ya mencionada.

sus resultados. Se avanzará en la automatización de trámites, para lo cual cada sector/rama/organismo desarrollará los sistemas de información requeridos haciendo uso de la Intranet Gubernamental que fue diseñada por el Programa Gobierno en Línea, y se adoptará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública como instrumento obligatorio para adelantar las compras públicas, diseñado en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública. (Presidencia de la República, 2007b, cap. II, art. 6, num. 6.2.2. párr. 12).

Entre los 2006 y 2007, se dio un fuerte crecimiento en el despliegue de los sitios web de gobiernos locales y otras entidades del Estado, este crecimiento, aunque había iniciado en años anteriores se consolida en este período, y evidenció la inexistencia de un manual normativo específico para el desarrollo del GE en este tipo de entes, lo cual llevo a que los sitios web presentaban diferentes alcances y niveles de servicio. La última situación mencionada, generó a que otras entidades estatales por fuera del gobierno central empezaran a definir derroteros para la implementación de la estrategia de gobierno en línea, por ejemplo: el Consejo Superior de la Judicatura reglamentó la utilización de medios electrónicos por parte de la Rama Judicial,¹⁴ y la Alcaldía Mayor de Bogotá estableció la estrategia de GE para Bogotá y sus diferentes entidades distritales.¹⁵

El fortalecimiento de las capacidades institucionales que acompañaban el desarrollo del GE en Colombia tuvo un importante avance en este período. En cuanto a la gestión

14 Acuerdo PSAA06-3334 de 2006 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

15 Decreto 619 de 2007 expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

pública, el Programa de Renovación de la Administración Pública¹⁶ estableció al GE como estrategia transversal cuyo “propósito último es facilitar las relaciones del ciudadano con la administración, e incrementar la eficiencia, la transparencia y el desarrollo territorialmente equilibrado del Estado” (República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2003a, p. 41); de igual modo en el 2003 se crea la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública,¹⁷ que regulaba y fomentaba una adecuada gestión de la información de la administración pública y su interrelación con los ciudadanos; en el 2004 se adopta la norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2004,¹⁸ la cual apuntalaba la visión de una acción gerencial por parte del gobierno; siguiendo este mismo derrotero se estableció el Proyecto de Racionalización y Automatización de Trámites¹⁹ el cual simplificaba la relación del Estado con el ciudadano y coordinaba la relación de los diferentes sistemas de información de las entidades estatales; en esta misma línea de eficiencia y efectividad, en el año 2005 se estableció el Modelo Estándar de Control Interno²⁰

16 Establecido por la Directiva Presidencial 010 de 2002 y sustentado legalmente con la Ley 790 de 2002, cuyos lineamientos son definidos por el CONPES 3248 de 2003. Igualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 (Ley 812 de 2003) se vincula el Gobierno en línea con este Programa.

17 Establecida por del Decreto 3816 de 2003.

18 Se desglosa de la Ley 872 de 2003 que estableció el Sistema de Gestión de la Calidad en los organismos y entidades públicas, y se adopta en el Decreto 4110 de 2004.

19 Definido en el CONPES 3292 de 2004, al cual se le dio fortaleza legal con la Ley 962 de 2005, posteriormente esta Ley se reglamenta en el Decreto 4669 en el cual se crea el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites.

20 Definido por el Decreto 1599 de 2005.

para el Estado Colombiano. En lo referente a la contratación pública en el 2003 se estableció el Sistema Integral de Contratación Electrónica – SICE,²¹ que operaría bajo el esquema de un portal nacional único de contratación pública,²² y que buscaba desarrollar una política de contratación pública para un Estado gerencial apoyada en la estrategia de Gobierno en Línea. El uso de las comunicaciones electrónicas en los procesos legales y administrativos fue admitido, gracias a la expedición en el 2002 del Código Disciplinario Único²³ que contemplaba la posibilidad de la notificación por medio de correo electrónico y la protección del habeas data en los bancos de datos, tanto del Estado como del sector privado; en el 2003 el Código de Procedimiento Civil²⁴ también incluía la posibilidad de comunicaciones por medios electrónicos y el uso de la firma digital. Por último, es importante realizar una mención especial de la reforma a la Constitución en el 2003 que permitía la posibilidad del voto electrónico²⁵ y la posterior expedición en el 2004 de la Ley del Voto Electrónico,²⁶ que establecía los mecanismos de votación e inscripción por medios electrónicos, lo cual significaba un enorme avance en la democracia electrónica.

Los anteriores desarrollos del GE significaron una profundización en la adopción de la propuesta de la NGP, enfo-

cados en la gestión orientada a resultados y en la vigencia de un Estado gerencial que tenía como centro la prestación de servicios al ciudadano conforme a los principios de eficacia, eficiencia y efectividad. Esto iba en línea con los postulados de una Agenda de Conectividad que fue un claro compromiso asumido por los Jefes de Estado y Gobierno presentes en la Cumbre de las Américas de 2001 celebrada en Quebec, estos compromisos se concretaron en el *Plan de Acción de Quito*²⁷, documento a su vez complementado con la *Declaración de Bávaro*²⁸ (2003) realizada como preparación de los países de América Latina y el Caribe para la primera fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, en esta declaración se establece un claro derrotero para el desarrollo del GE en la región:

Mejorar el desempeño del sector público, con la adopción de herramientas de Gobierno electrónico para su modernización y buen gobierno. Las medidas que se adopten con tal objeto deberán responder a un enfoque que combine los servicios basados en la información electrónica para los ciudadanos (administración electrónica) y la provisión de servicios de interés público en línea, con el fortalecimiento de los elementos participativos (democracia electrónica) (p. 7).

De hecho, Colombia suscribe lo acordado en la segunda fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información,²⁹

21 Establecido por el CONPES 3249 de 2003. Este Sistema y su funcionamiento en un portal único de contratación pública fue recomendado en el CONPES 3186 de 2002, en este mismo año se establecieron las condiciones para la contratación por medios electrónicos en el Decreto 2170, posteriormente se determinó la necesidad de su implementación en el CONPES 3248 de 2003.

22 www.contratos.gov.co

23 Expedido en la Ley 734 de 2002.

24 Modificado por la Ley 794 de 2003.

25 Acto Legislativo 01 de 2003.

26 Ley 892 de 2004.

27 Agenda de Conectividad para las Américas. Plan de Acción de Quito (2003).

28 Declaración de Bávaro suscrita en 2003 como resultado de la Conferencia Ministerial de América Latina y el Caribe.

29 Como preparación para esta segunda fase (Compromiso de Túnez) de la Cumbre Mundial de la Sociedad de Información, se dio el

posteriormente se adopta en el seno de la Organización de Estados Americanos la *Declaración de Santo Domingo* (2006) acerca de la gobernabilidad y desarrollo de la sociedad de la información y en donde se establece un compromiso “con la modernización del Estado a través del diseño e implementación de estrategias de gobierno electrónico” (declaración 6), declaración que fue suscrita de igual modo por el Estado colombiano.

Consolidación del Gobierno en línea (2008-2015)

Gobierno en línea I (2008-2009)

En el año 2008 establecen los lineamientos de una nueva Estrategia de Gobierno en línea,³⁰ que va más allá de los conceptos iniciales de la Agenda de Conectividad. La Estrategia Gobierno en línea tenía como objetivo “contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación” (República de Colombia, Presidencia de la República, 2008a, art. 2); para operacionalizar la Estrategia se establece el *Manual*

Compromiso de Rio donde se aprueba el Plan Regional de Acción de América Latina y el Caribe sobre la Sociedad de la Información.

30 Definida por el Decreto 1151 de 2008, cuya obligatoriedad fue ratificada so pena de sanciones por la Circular 058 de 2009 expedida por la Procuraduría General de la Nación. La importancia estratégica de esta Estrategia se establece en el CONPES 3650 de 2010, y la Circular 003 de 2010 de la Contraloría General de la República establece el proceso de evaluación del cumplimiento de esta Estrategia por parte de las entidades públicas.

*para la implementación de la Estrategia Gobierno en línea*³¹, el cual sería de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades estatales. En la Estrategia de Gobierno en línea se establecieron cinco fases de desarrollo: información en línea, interacción en línea, transacción en línea, transformación en línea y democracia en línea. Estas fases tenían una armonía con las declaraciones suscritas por Colombia (mencionadas anteriormente) y con las fases propuestas el *EGDI* de las Naciones Unidas. Posteriormente en el 2009, se da una reorganización total del sector de las TIC, partiendo de la necesidad de desarrollar en Colombia la Sociedad de la Información por medio de políticas públicas que dinamicen el uso de las TIC en el país y las coloquen al servicio del ciudadano para facilitar su inserción en esta nueva sociedad; este cambio se da por medio de la Ley de las TIC³², que coloca a la cabeza del desarrollo del sector al Ministerio de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) denominando al anterior Ministerio de Comunicaciones. De igual modo, se da un nuevo impulso al desarrollo del comercio electrónico en el país con la definición de políticas públicas específicas³³ para el avance este tipo de transacciones.

En este período el entramado institucional que nutre al GE se vio fortalecido con: la reglamentación del proceso de contratación pública,³⁴ la regulación del *Habeas Data* y la información personal contenida en las bases de datos,³⁵ la

31 Manual versión 1.0 publicado en mayo de 2008, del cual fue publicado una nueva versión 2.0 en enero de 2010.

32 Ley 1341 de 2009.

33 CONPES 3620 de 2009.

34 Por medio del Decreto 2474 de 2004 que reglamenta la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

35 Ley Estatutaria 1266 de 2008.

creación de la Ley del Teletrabajo³⁶ que lo establece como una modalidad laboral y define las normas para promoverlo y regularlo en Colombia, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación³⁷ que tenía como objetivo propiciar un mayor desarrollo económico e industrial con fundamento en un modelo productivo sustentado en la ciencia, la tecnología y la innovación, la creación del Sistema Nacional de servicio al ciudadano³⁸ que focaliza al Estado en el ciudadano, la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública,³⁹ y la modificación el Código Penal⁴⁰ protegiendo la información y los sistemas que utilicen las TIC -considerando como delito su violación o manejo abusivo- al crear un bien jurídico tutelado denominado “de la protección de la información y de los datos”.

El desarrollo del GE en este período, aunque continua con el enfoque de la NGP da un paso adicional e incluye la participación del ciudadano en su accionar abriendo el camino hacia un Estado participativo propio de los postulados de la gobernanza. Esta consolidación en las directrices de la NGP y el discreto viraje hacia la gobernanza en el GE, se correspondía con la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*⁴¹ suscrita por Colombia en el 2008.

36 Ley 1221 de 2008.

37 Ley 1286 de 2009. Ley que da las bases la definición de una Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación establecida por el CONPES 3582 de 2009.

38 Establecido por el Decreto 2623 de 2009, y cuya política nacional se define por el CONPES 3649 de 2010.

39 Decreto 4485 de 2009.

40 Ley 1273 de 2009.

41 Adoptada por los Jefes de Estado y Gobierno de Iberoamérica en el 2007 mediante la *Declaración de Santiago* y vinculada al desarrollo en Latinoamérica y el Caribe de la sociedad de la información con base en el *Compromiso de San Salvador*.

Gobierno en línea II (2010-2011)

El derrotero que se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014⁴² fue el de un “Buen Gobierno como rector de las políticas públicas, en la ejecución de programas sociales y en la relación entre la Administración y el ciudadano” (República de Colombia, 2011b, tit. 1, art. 3, párr. 3); en este Plan se estableció que la Estrategia de Gobierno en línea se convierte en una estrategia que facilita el Buen Gobierno. La Estrategia de Gobierno en línea mantiene en este momento sus fases de desarrollo que pasan a llamarse componentes, los cuales tendrían diferentes niveles de madurez. Estos cambios incorporados a nueva versión del *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea*.⁴³ El Plan Vive Digital 2010-2014 se convierte en el plan de acción de la Estrategia de Gobierno en línea y su enfoque más que en la oferta de servicios por parte del Estado (que de hecho se mantiene y profundiza), se centra en propiciar la demanda de estos servicios, y para ello tuvo como objetivo: cuadruplicar el número de conexiones a Internet, triplicar el número de municipios conectados por fibra óptica y alcanzar el 50% de los hogares y PYMES conectados a Internet. De igual modo la Urna de Cristal se convierte en una herramienta de transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado, hacia el ciudadano.

El entorno institucional que soporta al GE se amplió y fortaleció en este período gracias a: la inmaterialización del procedimiento administrativo⁴⁴ en cuanto a la utilización de los medios electrónicos, que permite un mayor acceso e

42 Expedido en la Ley 1450 de 2011.

43 Versión 3.0 publicada en junio de 2011.

44 La expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se realiza por medio de la Ley 1437 de 2011.

igualdad a la hora de acceder a la administración pública; la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública⁴⁵ –Colombia Compra Eficiente–, que permite al país contar con una política clara y unificada en materia de compras y contratación pública, soportado en medios electrónicos; el establecimiento de una política de ciberseguridad (en el ámbito interno) y ciberdefensa (en el ámbito externo)⁴⁶ que persigue garantizar la seguridad de la información ante los ataques cibernéticos, y la publicación del Estatuto Anticorrupción⁴⁷ que obliga –entre otras disposiciones– a todas las entidades pública a publicar su Plan de Acción que incluya el plan de compras en su sitio web, y al mismo tiempo a una rendición de cuentas a la ciudadanía.

En este período se establecieron nuevos rumbos al desarrollo del GE, donde no solo era importante la eficiencia, la efectividad o las posibilidades de brindar servicios centrados en el ciudadano; sino que éste se volvía realmente el centro de la acción del Estado por medio de una mayor y mejor rendición de cuentas por parte los entes estatales, o más aún en el involucramiento de la sociedad civil en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Este cambio hacia el involucramiento del ciudadano y la necesidad de una rendición de cuentas frente al mismo y la sociedad, implicaban un cambio en el GE más orientado hacia enfoque de gobernanza que al de NGP. Este claro viraje en GE estaba en estrecha relación a los compromisos suscritos por

45 Creada por el Decreto 4170 de 2011.

46 El CONPES 3701 de 2011 define los lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa.

47 Ley 1474 de 2011, que amplía la Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos, establecida en el CONPES 3654 de 2010.

Colombia al firmar la *Declaración de La Granja* acordada en el 2010 por los países de Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea sobre la Sociedad de la Información, y la *Declaración de Lima* acordada a su vez por los de Latinoamérica y el Caribe en el mismo año.

Gobierno en línea III (2012-2014)

La Estrategia de Gobierno en línea nuevamente es redefinida⁴⁸ en el año 2012 y tenía como objetivo contribuir “con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo y que preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad” (República de Colombia, Presidencia de la República, 2012f, art. 1), esta Estrategia pasa a tener seis componentes fundamentales para su desarrollo, agregando un nuevo componente de elementos transversales a los cinco anteriores; estos elementos transversales consistían en la identificación de necesidades de los usuarios para brindar una mejor interacción con los mismos, la mejora de la cadena de valor de sus procesos y de la infraestructura tecnológica, contar con una política de seguridad, y por último la incorporación del Gobierno en línea a su cultura organizacional y como soporte de sus actividades misionales. De igual modo la redefinición de esta Estrategia contemplaba el uso de multicanales en la entrega de servicios y simplificación de trámites, el fortalecimiento de la interoperabilidad entre los distintos sitios y sistema de información de GE, y el desarrollo de un gobierno abierto y de datos abiertos por parte de este. Este nuevo enfoque fue plasmado en una nueva versión del *Manual para la implementación de la Estrategia*

48 Decreto 2693 de 2012.

*Gobierno en línea.*⁴⁹ En cuanto al manejo administrativo del GE en Colombia, se reforma el MinTIC estableciendo la dirección de Gobierno en línea adscrita al Viceministerio de las TIC, además de otras direcciones para el fomento de las TIC.⁵⁰ Por último, se crea la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal,⁵¹ que tenía como objeto la coordinación del manejo de la información pública, el uso de la infraestructura TIC y emitir los lineamientos al Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia del Ministerio de Defensa Nacional.

Las capacidades institucionales que soportan el GE se nutren en este período con: el concepto ventanilla única en la atención al ciudadano por parte de las entidades públicas,⁵² que simplifica sustancialmente los trámites que este hace frente al Estado; la reglamentación de la Ley del Teletrabajo⁵³ estableciendo los lineamientos para el desarrollo de esta modalidad laboral; la implementación el Modelo Integrado de Planeación y Gestión⁵⁴ para buscar una gestión más apropiada y eficiente en el gobierno; la profundización en el servicio al ciudadano al establecerse la Política nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano;⁵⁵ de igual modo, se establece la Política nacional de gestión documental que aportaba lineamientos técnicos al manejo de la información pública.⁵⁶

49 Versión 3.1 publicada en 2012.

50 La estructura del MinTIC se modifica con el Decreto 2618 de 2012.

51 Decreto 0032 de 2013.

52 Lineamientos definidos por el Decreto 0019 de 2012.

53 El Decreto 0884 de 2012 reglamenta la Ley 1221 de 2008.

54 Decreto 2482 de 2012 que establece los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.

55 Conpes 3785 de 2013.

56 Definida en el Decreto 2609 de 2012.

Gobierno en línea IV (2014-2015)

En el año 2014 la Estrategia de Gobierno en línea es de nuevo actualizada,⁵⁷ se establece como objetivo del Gobierno en línea el “contribuir a la construcción de un Estado abierto, más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad” (República de Colombia, Presidencia de la República, 2014, art. 1). En la Estrategia actualizada los componentes se redefinieron como cuatro: TIC para servicios, TIC para el gobierno abierto, TIC para la gestión, y Seguridad y privacidad de la información; estos componente fueron enfocados a facilitar la masificación de la oferta y la demanda del Gobierno en línea. El Plan Vive Digital 2014-2018 se enfocó en el desarrollo de contenidos y aplicaciones que aprovecharan la infraestructura de Internet de alta velocidad alcanza gracias al anterior plan (2010-2014), de igual modo se perseguía un gobierno más eficiente y transparente gracias a las TIC. El *Manual Estrategia de Gobierno en línea*⁵⁸ recogía todos estos nuevos derroteros y se apoya especialmente en el trabajo compilatorio desarrollado por el Decreto Único Reglamentario del sector TIC.⁵⁹

En el período 2014-2015 se consolida el proceso de certificación y firma digital con la definición de los lineamientos para acreditar las entidades de certificación.⁶⁰ En este período se presentó un avance significado en cuanto a los datos abiertos, que son la base de un gobierno abierto, con la Ley

57 El Decreto 2573 de 2014 establece los nuevos lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea.

58 Versión 4 publicada en el año 2015 recoge todo los cambios generados en el Decreto 2573 de 2014.

59 Decreto 1078 de 2015.

60 Decreto 333 de 2014 que reglamenta el Decreto-ley 19 de 2012.

de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información,⁶¹ la materialización de este logro se encuentra en el Portal de Datos Abiertos de Colombia⁶².

Gobierno digital (2016-2018)

La transición del Gobierno en línea al Gobierno digital se justificó en un nuevo escenario que se ha presentado en la última década, en donde la

economía digital, factores como el conocimiento, la digitalización, la interconexión de redes de información y la innovación, juegan un papel transcendental en la transformación estructural de las sociedades. En dicho contexto, el Estado colombiano afronta grandes retos relacionados con la solución de problemas, la satisfacción de necesidades y la protección de derechos de la ciudadanía; retos que debe asumir a través de la toma de decisiones soportada en el uso de TIC. (Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones, 2018c, p. 9)

Frente a los anteriores retos la Política de gobierno digital⁶³ se planteó como objetivo: “Promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital” (República de Colombia, 2018b, p. 3); el desarrollo de esta Política no implicó el abandono de lo

logrado hasta el momento por la Estrategia de Gobierno en Línea, por el contrario se construyó sobre los logros anteriores para asumir los nuevos retos mencionados. La Política de Gobierno digital definió dos componentes: TIC para el Estado y TIC para la sociedad; como elementos habilitadores transversales se determinan: Seguridad de la información, Arquitectura, y Servicios Ciudadanos Digitales; esta Política formuló cinco propósitos: Servicios digitales de confianza y calidad, Procesos internos seguros y eficientes, Decisiones basadas en datos, Empoderamiento ciudadano a través de un Estado abierto, y Territorios y ciudades inteligentes a través de las TIC; el cumplimiento de estos propósitos apuntaba a la creación de valor público.

En el período 2016-2018 fueron varias las iniciativas que aportaron a la formulación de la Política de Gobierno digital: el establecimiento de la Política Nacional de Seguridad,⁶⁴ el fortalecimiento institucional de las entidades públicas soportado en las TIC,⁶⁵ la actualización Plan Vive Digital 2014-2018 que incluía avances de gobierno digital,⁶⁶ la creación del Sello de Excelencia Digital como herramienta de fomento,⁶⁷ la reestructuración del MinTIC que incluía nuevas dependencias enfocadas en el avance de la economía digital,⁶⁸ y la creación de la Comisión Intersectorial para el desarrollo de la Economía Digital.⁶⁹ El *manual de Gobierno digital*⁷⁰ publicado en el 2008 expone el derrotero de desarrollo de la Política de Gobierno Digital, y presenta un ecosistema de desarrollos

61 Ley 1712 de 2014, reglamentada por el Decreto 0103 de 2015, por el Decreto 1081 de 2015 y la Resolución 3564 de 2015.

62 <https://www.datos.gov.co>

63 Definida por el Decreto 108 de 2018.

64 CONPES 3854 de 2016.

65 Cuyos lineamientos fueron establecidos por el Decreto 415 de 2016.

66 Resolución 1564 de 2016 del MinTIC.

67 Resolución 2405 de 2016 del MinTIC.

68 Decreto 1414 de 2017.

69 Decreto 704 de 2018.

70 Versión 5.0 de agosto de 2018.

tecnológicos, aplicaciones y acompañamiento, que facilita el desarrollo del Gobierno digital en Colombia: el *Marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de TI*,⁷¹ el *Modelo de seguridad y privacidad de la información*,⁷² el Centro de Innovación Pública Digital,⁷³ la Fuerza de Tarea Digital,⁷⁴ Mi Colombia Digital,⁷⁵ el Portal de Datos Abiertos del Estado,⁷⁶ el Portal de Software Público,⁷⁷ el Portal de Lenguaje Común de Intercambio de Información,⁷⁸ el Portal No más filas,⁷⁹ la Ruta de la excelencia,⁸⁰ Urna de Cristal,⁸¹ y el Portal de la política de Gobierno Digital.⁸²

En el ámbito institucional esta Política se interrelaciona con un fuerte entramado institucional: el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, la Política Nacional de Ciencia y Tecnología, la Política Antitrámites, la Política Nacional de Servicio al Ciudadano, la Política de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía, la Política Nacional Anticorrupción, la Política Nacional de Archivo y Gestión Documental y la Política Nacional de Seguridad.

La formulación de la Política de Gobierno digital se correspondió a una continuación del camino recorrido entre la NGP y la Gobernanza, que se complementa con un enfoque ampliado: la gobernanza digital, que propende por una

71 www.mintic.gov.co/arquitecturati/630/w3-propertyvalue-8114.html

72 www.mintic.gov.co/gestionti/615/w3-propertyvalue-7275.html

73 centrodeinnovacion.mintic.gov.co/es

74 www.redialab.gov.co

75 www.micolombiadigital.gov.co

76 www.datos.gov.co

77 www.softwarepublicocolombia.gov.co/es/public-software

78 lenguaje.mintic.gov.co

79 www.nomasfilas.gov.co

80 www.rutadelaexcelencia.gov.co/634/w3-channel.html

81 www.urnadecristal.gov.co

82 <http://www.gobiernodigital.gov.co/623/w3-channel.html>

transformación digital del gobierno en función de un Estado participativo que se sustenta en ciudadanos fuertemente empoderados de su papel como constructores de una sociedad sostenible en entornos cada vez más inteligentes y competitivos. Este enfoque de gobernanza digital se recoge en el documento: *Recomendación del Consejo (de la OCDE) sobre las Estrategias de Gobierno Digital*⁸³ que se puede resumir en

la contribución crucial de la tecnología como impulsor estratégico para crear sectores públicos abiertos, innovadores, participativos y confiables, para mejorar la inclusión social y la responsabilidad del gobierno y para reunir actores del gobierno y de fuera del gobierno para contribuir al desarrollo nacional y al crecimiento sostenible a largo plazo (OECD, 2014, p. 4).

Este documento acompañado de un proceso de consultoría por parte de la OCDE fue un soporte vital en la formulación de la política para un Gobierno digital en Colombia.

Desempeño del Gobierno electrónico en Colombia (2000-2018)

Gobierno central

La evaluación del desempeño del GE en Colombia en este período se fundamenta el índice desarrollado por las Naciones Unidas: *E-Government Development Index (EGDI)*⁸⁴ y sus componentes. El EGDI tiene tres componentes: El

83 Traducido de “Recommendation of the Council on Digital Government Strategies”.

84 Este se realiza con base en el con base en los portales de GE del gobierno central de cada país.

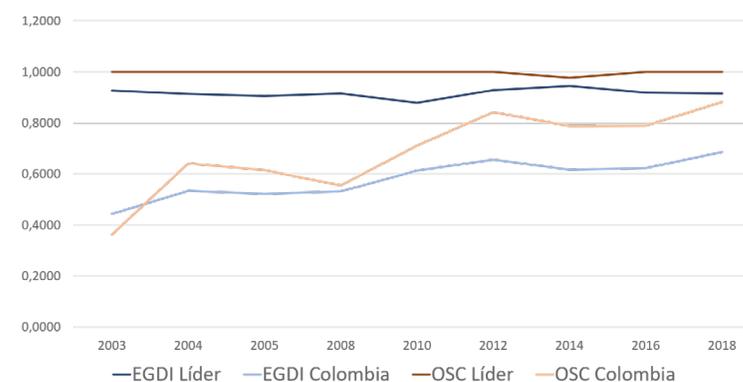
Componente de Servicios en Línea (OSC), el Componente de Infraestructura de Telecomunicaciones (TIC), y el componente de capital humano (HCC)⁸⁵

Aunque las Naciones Unidas iniciaron el trabajo con este índice en el 2001, los resultados de este año en el *EGDI* no están normalizados y por tanto no permiten su comparación con los resultados de los años siguientes; es por ello que los resultados de este año, solo es posible evaluarlos descriptivamente, estos presentan para Colombia un desempeño del GE de mediana capacidad y su desarrollo es ubicado en una etapa de presencia interactiva (United Nations y American Society for Public Administration, 2002).

En la gráfica 1 se compara en primer lugar, el desempeño del GE entre el país con mayor puntaje en el *EGDI* (líder en color azul oscuro) y Colombia (azul claro). Paralelamente se compara el componente OSC, el cual evalúa específicamente el desempeño de los portales de GE, siguiendo la misma comparación el líder del *EGDI* con Colombia. En esta gráfica se identifica un primer momento entre 2003 y 2008 en donde el desempeño del GE de Colombia se mantiene en un nivel medio (a pesar de un crecimiento inicial entre los años 2003 y 2004), presentándose una brecha de desempeño frente al país líder en cada año evaluado, esta situación se presenta tanto el *EGDI*, como el componente OSC. A partir de 2008 se inicia una mejora incremental en el desempeño del GE en Colombia en comparación con líder del *EGDI*, esta mejora es muy significativa en el componente OSC y ya entre los años 2012 a 2018 la brecha de desempeño ha disminuido notablemente.

85 Para una mayor información sobre la construcción de este índice consultar en <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>

Gráfica 1. Desempeño del Gobierno electrónico en Colombia entre los años 2003 a 2018.



Fuente: UNE-Government Knowledgebase, elaboración propia.

Los resultados presentados en la gráfica 1, se corresponden al desarrollo descrito anteriormente, con un primer estadio de desarrollo básico del GE basado en la Agenda de Conectividad, y una profundización en implementación del GE a partir del 2008 con el desarrollo de la Estrategia Gobierno en línea; los años 2012 a 2018 presenta un GE en el nivel central ubicado en un nivel alto de desempeño con resultados superiores al 80% de los presentados por los líderes de cada año, nuevamente esto va en consonancia con los presentado para los estadios de desarrollo de Gobierno en línea III y IV, y Gobierno Digital.

Gobiernos locales y otras entidades estatales

Para estudio del desempeño del GE en Colombia en los gobiernos locales y otras entidades estatales –diferentes al gobierno central–, es necesario resaltar que solo se tiene

información consistente y continua a partir del año 2009, en este año se implementa una metodología de monitoreo del Gobierno en línea elaborada por la Universidad de los Andes por encargo del Ministerio de Comunicaciones.⁸⁶ Anterior a este monitoreo, Rodríguez (2006) evalúa el desempeño en una capacidad media en promedio, ubicada especialmente en una fase de información, con resultados muy disimiles que sugieren la presencia de una brecha entre el desempeño que presenta los sitios web del gobierno nacional y los sitios web de las instituciones gubernamentales del orden territorial.

Los resultados del monitoreo del desempeño del GE en Colombia en el año 2008 presentan una situación muy dispar entre el gobierno central y las demás entidades del orden nacional y territorial, las primeras se evalúan con nivel medio y las segundas con nivel bajo; ubicándose ambas en una fase de información y algunos desarrollos en interacción en el orden nacional (Ministerio de Comunicaciones y Universidad de los Andes, 2009b, pp. 239-260). Para el 2009 la situación de desempeño medio para el orden nacional tiene una leve mejora, pero continúan las entidades del orden territorial con un bajo desempeño; y ambas siguen ubicándose en las mismas fases de desarrollo del GE (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia, 2010, pp. 105-115). Para el año 2010 la situación en el orden nacional son satisfactorios y la mayoría de las entidades presentan un nivel medio-alto de desempeño y se ubican mayormente en la fase de interacción con algunos desarrollos de la fase de transacción, en las entidades territoriales el desempeño tiene una leve mejoría pero aún continua en un nivel bajo y en una fase de información con algunas interacciones, sin embargo

se presentan algunas excepciones especialmente en las ciudades capitales y los departamentos con mayor desarrollo que presentan los mismo niveles de desempeño comparables con los del orden nacional (2011a, pp.89-91). Para el 2011 la situación en el orden nacional es de un desempeño medio-alto con la mayoría de las entidades en la fases de interacción y transacción, sin embargo, en el orden nacional persiste el bajo desempeño en la mayoría de las localidades, ubicándose en promedio en la fase de interacción y algunas entidades en la fase de transacción (2012a, pp. 95-99).

Para los años 2013 y 2014 se evalúa el desempeño del Gobierno electrónico con base en el índice de Gobierno en línea (GEL) desarrollado por el MinTIC. Los resultados para estos años permiten encontrar a un orden territorial que ha logrado grandes avances desde el año 2011 presentando un nivel medio de desempeño en una fase de transacción en la mayoría de las entidades, sin embargo, la brecha de desempeño aún persiste frente a las entidades del orden nacional; quienes ya se encuentran en un nivel medio-alto de desempeño y se ubican entre las fases de interacción y transformación, con algunas entidades en la fase de democracia (2014a) (2014b) (2015b) (2015c).

Para los años 2015 y 2016 el índice GEL evoluciona evaluando el desempeño de acuerdo las componentes de las estrategias de Gobierno en línea propuestos para este período. Sin embargo, la situación que se veía presentado en los anteriores períodos se mantiene y se siguen presentando la brecha de desempeño entre las entidades del orden nacional y orden territorial manteniéndose las primeras en nivel medio alto y las segundas en un nivel medio, aunque es mejor el desempeño de las localidades líderes en el GE (2016a) (2016b) (2017a) (2017b).

Por último, en el año 2017 se elabora un nuevo índice de medición de desempeño del GE; el índice de Gobierno

86 Esta metodología se basaba en la desarrollada por las Naciones Unidas para su construir su índice EGDI, ya citada en este capítulo.

digital (IGD) por del MinTIC. El IGD evalúa el desempeño del GE con base en la política de Gobierno digital ya mencionada anteriormente, los resultados para este año tienen una mejoría ostensible: las entidades del orden nacional se ubican en un nivel alto y las entidades del orden territorial se ubican en un nivel medio alto, resultados que tienen una mayor correspondencia con el desempeño logrado por el gobierno central presentados en el anterior ítem. Sin embargo, estos buenos resultados se ven empañados al mantenerse la brecha tanto entre el orden nacional y el orden territorial, y al mismo tiempo entre las localidades del orden territorial. (2018a) (2018b)

Conclusión

En la evolución del GE en Colombia son claramente identificables tres momentos: El período 2000-2007 donde se da un desarrollo primario del GE influenciado por la visión gerencial del gobierno de la NGP y el enfoque instrumentalista del uso de las TIC direccionado por la Agenda de Conectividad. Los desarrollos del GE en este momento, aunque permitieron el despliegue inicial del uso de las TIC en el gobierno, no tuvieron el mejor desempeño y se generó una brecha entre Colombia y los países líderes en la implementación del GE en el mundo.

Un segundo período 2008-2015 en donde se desarrolla propiamente la Estrategia de Gobierno en línea, que consolida el desarrollo del GE gracias a unas claras directrices para su implementación y la construcción de un tejido institucional alrededor del uso de las TIC por parte de la sociedad y el Estado. Con un claro enfoque hacia la gobernanza que une una gestión eficaz, eficiente y efectiva, con una mayor participación del ciudadano y la sociedad en lo público. En este período mejora sustancialmente el desempeño del GE en

Colombia, cerrando de manera considerable la brecha entre Colombia y los países líderes en la implementación del GE en el mundo; sin embargo, la brecha de desempeño ahora se presentaba entre el gobierno central y las entidades del orden nacional y territorial, teniendo las entidades del orden territorial los desempeños más bajos.

Finalmente, el período 2016-2018 donde se inicia la construcción de una política de Gobierno Digital, que responde a los retos de la economía digital y de los procesos de transformación digital que vienen dando en sector privado y la sociedad en general. El desarrollo de la política de Gobierno digital se focaliza en el desarrollo de las TIC tanto para la sociedad como para el Estado, TIC a las que se reclama la capacidad de generación de valor público que aporte al desarrollo económico, social y ambiental. La implementación de esta política se caracteriza por un fuerte entramado tanto institucional como técnico, que facilita un mejor desempeño del GE al servicio del país. El desempeño del GE en este período muestra mejoras ostensibles, manteniendo un alto nivel en el gobierno central y las entidades del orden nacional y un nivel medio alto en las entidades del orden territorial; continuando, aunque en menor medida, con la brecha de desempeño denotada en este capítulo.

La evolución del GE en Colombia ha sido un proceso continuo de construcción y ha obedecido tanto al avance de las TIC y de la economía digital, como a los diferentes enfoques de administración pública que han distinguido los gobiernos desde el año 2000 a la fecha; siendo estos últimos nutridos desde entes supranacionales como la OCDE y las Naciones Unidas. Es innegable el avance que ha significado en la gestión pública en Colombia, el desarrollo del GE, así como del entramado institucional que lo soporta y que mantiene con este una relación sinérgica. Sin embargo, el GE mantiene el reto de reducir la brecha de desempeño entre las diferentes

entidades del Estado, especialmente las presentadas por el orden territorial; así mismo el lograr avanzar sobre los nuevos desafíos que implica el Gobierno Digital, especialmente en lo que atañe a la transformación digital del gobierno y porque no del Estado.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2007). *Decreto 619 de 2007*. 28 de diciembre 2007.
- Bobbio, N. (1999). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chandler, D. y Fushs, C. (2019). Introduction. En Chandler, D. y Fushs, C. (eds.) *Digital objects Digital Subjects. Interdisciplinary perspectives on capitalism, labour and politics in the age of big data*. London: University of Westminster Press, pp. 19-20.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Pucón, 1 de junio de 2007. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>
- Compromiso de Río de Janeiro*. Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe Preparatoria para la Segunda Fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. 8 al 10 de junio de 2005. Recuperado de: https://www.cepal.org/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/7/21677/Compromiso_de_Rio_de_Janeiro.pdf
- Contraloría General de la República de Colombia. Circular 003 de 2010. *Declaración de Bávaro*. Informe de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe para la CMSI. Enero 31 de 2003. Recuperado de: https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsispc2/doc/S03-WSISPC2-DOC-0007!!PDF-S.pdf
- Declaración de Florianópolis*. Junio de 2000. Recuperado de: http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-afiles/92e2edae878558af042aceeafd1fc4d8/declaracion_florianopolis.pdf
- Declaración de Santiago*. XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno. 8 al 10 de noviembre de 2007. Recuperado de: <https://www.oei.es/historico/xviicumbredec.htm>
- Declaración de Santo Domingo*. *Gobernabilidad y desarrollo en la sociedad del conocimiento*. 6 de junio de 2006. Recuperado de: <https://www.oas.org/docs/declarations/AG-DEC-46-Dec-de-Santo-Domingo-SPA.pdf>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., y Tinkler, J. (2006). New public management is dead, long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494.
- Heeks, R. (1999). *Reinventing government in the information age. International practice in IT-enabled public sector reform*. New York: Routledge
- Hood, C. (1990). *The tools of government*. London: Macmillan.
- Hood, C. (2006). The tools of government in the information age. En Moran, M., Rein, M. y Goodin, R. (eds.). *The Oxford handbook of public policy*. cap. 22, pp. 469-481. New York: Oxford University Press.
- Hughes, O (2001). *The way ahead for new public management*. Working Paper 55/01, Faculty of Business and Economics, Monash University.
- Mansell, R. (2009). Introduction. En Mansell, R. (ed.). *The information society. Critical concepts in sociology*. (vol. 1). London: Routledge.
- March, J. y Olsen, J. (1989). Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. *The American Political Science Review*, 77 (2), 281-296.
- Ministerio de Comunicaciones, República de Colombia (2008). *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea de la República de Colombia*. (Manual 1.0). Bogotá.
- Ministerio de Comunicaciones, República de Colombia y Universidad de los Andes (2009a). *Metodología de monitoreo de Gobierno en línea en Colombia*. Bogotá.
- Ministerio de Comunicaciones, República de Colombia y Universidad de los Andes (2009b). *Resultados del monitoreo del Gobierno en línea en Colombia 2008*. Bogotá.
- Ministerio de Comunicaciones, República de Colombia y Universidad de los Andes (2010). *El Gobierno en línea en Colombia 2009*. Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2010). *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea de la República de Colombia versión 2010*. (Manual 2.0). Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2011a). *El Gobierno en línea en Colombia 2010-2011*. Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2011b). *Manual 3.0 para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea de la República de Colombia*. Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2012a). *El Gobierno en línea en Colombia 2011*. Bogotá.

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2012b). *Estrategia Gobierno en línea 2012-2015 para el orden nacional y 2012-2017 para el orden territorial*. (Manual 3.1). Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2014a). *Índice GEL 2013, entidades del orden nacional*. Recuperado de: http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/d5848a530645d4261680d9a81f8e8613/indice-gel-2013_ordennacional.xlsx
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2014b). *Índice GEL 2013, entidades del orden territorial*. Recuperado de: [http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/d5848a530645d4261680d9a81f8e8613/ indice-gel-2013_ordenterritorial.xlsx](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/d5848a530645d4261680d9a81f8e8613/indice-gel-2013_ordenterritorial.xlsx)
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2015a). *Manual Estrategia de Gobierno en línea*. (Manual 4.0). Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2015b). *Presentación índice GEL nacional 2014*. Recuperado de: <https://www.slideshare.net/vivegobiernoenlinea/presentacin-ndice-gel-nacional-2014>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2015c). *Presentación índice GEL territorial 2014*. Recuperado de: <https://www.slideshare.net/vivegobiernoenlinea/presentacin-ndice-gel-territorial-2014-56584009>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2015d). *Resolución 3564 de 2015*. Bogotá, 31 de diciembre de 2015.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2016a). *Índice GEL 2015, entidades del orden nacional*. Recuperado de: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14713.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2016b). *Índice GEL 2015, entidades del orden territorial*. Recuperado de: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14714.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2016c). *Resolución 1564 de 2016*. Bogotá, 25 de agosto de 2016.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2016d). *Resolución 2405 de 2016*. Bogotá, 25 de noviembre de 2016.

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2017a). *Índice GEL 2016, entidades del orden nacional*. Recuperado de: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14713.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2017b). *Índice GEL 2016, entidades del orden territorial*. Recuperado de: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14714.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2018a). *Índice IGD 2017, entidades del orden nacional*. Recuperado de: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14713.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2016b). *Índice IGD 2017, entidades del orden territorial*. Recuperado de: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14714.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia (2018c). *Manual de Gobierno Digital*. (Manual 5.0). Bogotá.
- Public Governance and Territorial Development Directorate [OECD] (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*.
- Organization of American States (2003) *Agenda de conectividad para las Américas. Plan de acción de Quito*. Recuperado de: <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=kDmcx5eKyBE%3D&tabi>
- Reddick C.G. (2005). Citizen interaction with e-government: from the streets to servers? *Government Information Quarterly*. 22(1), 38–57.
- República de Colombia (1990). *Ley 29 de 1990*. Diario Oficial 39.201 de 27 de febrero de 1990.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (1994). *CONPES 2739, Política Nacional de Ciencia y Tecnología*. Santafé de Bogotá, 2 de noviembre de 1994.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (1995). *CONPES 2790, Gestión pública orientada a resultados*. Santafé de Bogotá, 25 de junio de 1995.
- República de Colombia (1999a). *Decreto Ley 2150 de 1995*. 5 de diciembre de 1995.
- República de Colombia (1999b). *Ley 508 de 1999*. Diario Oficial 43.651 de 30 de julio de 1999.
- República de Colombia (1999c). *Ley 527 de 1999*. Diario Oficial 43.673 de 21 de agosto de 1999.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (1999). *CONPES 3072, Agenda de conectividad*. Santa Fe de Bogotá, 9 de febrero de 2000.

República de Colombia (2000a). *Directiva Presidencial 02 de 2000*. 28 de agosto de 2000.

República de Colombia (2000b). *Decreto 1747 de 2000, Nivel Nacional*. Diario Oficial 44.160 de 11 de septiembre de 2000.

República de Colombia, Presidencia de la República (2001). *Decreto 127 de 2001*. Diario Oficial 44.503 de 30 de julio de 2001.

República de Colombia (2002a). *Ley 734 de 2002*. Diario Oficial 44.708 de 13 de enero de 2002.

República de Colombia (2002b). *Directiva Presidencial 010 de 2002*. 20 de agosto de 2002.

República de Colombia (2002c). *Ley 790 de 2002*. Diario Oficial 45.046 de 27 de diciembre de 2002.

República de Colombia (2003a). *Ley 794 de 2003*. Diario Oficial 45.058 de 8 de enero de 2003.

República de Colombia (2003b). *Ley 812 de 2003*. Diario Oficial 45.231 de 27 de junio de 2003.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2002). *CONPES 3186, Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*. Bogotá, 31 de julio de 2002.

República de Colombia (2003a). *Ley 812 de 2003*. Diario Oficial 45.231 de 27 de junio de 2003.

República de Colombia, Congreso de Colombia (2003b). *Acto Legislativo 01 de 2003*. Diario Oficial 45.237 de 3 de julio de 2003.

República de Colombia, Presidencia de la República (2003c). *Decreto 3107 de 2003*. Diario Oficial 45.357 de 31 de octubre de 2003.

República de Colombia, Presidencia de la República (2003d). *Decreto 3816 de 2003*. 31 de diciembre de 2003.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2003a). *CONPES 3248, Renovación de la administración pública*. Bogotá, 20 de octubre de 2003.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2003b). *CONPES 3249, Política de contratación pública para un Estado gerencial*. Bogotá, 20 de octubre de 2003.

República de Colombia, Ministerio de Comunicaciones (2003). *Decreto 1620 de 2003*. Diario Oficial 45.220 de 16 de junio de 2003.

República de Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública (2005). *Decreto 1599 de 2005*. 20 de mayo de 2005.

República de Colombia (2005). *Ley 962 de 2005*. Diario Oficial 45.963 de 8 de julio de 2005.

República de Colombia, Presidencia de la República (2005). *Decreto 4669 de 2005*. 21 de diciembre de 2005.

República de Colombia, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa (2006). *Acuerdo PSAA06-3334 de 2006*. 2 de marzo de 2006.

República de Colombia, Presidencia de la República (2006). *Decreto 2434 de 2006*. 18 de julio de 2006.

República de Colombia (2007a). *Ley 1150 de 2007*. Diario Oficial 46.691 de 16 de julio de 2007.

República de Colombia (2007b). *Ley 1151 de 2007*. Diario Oficial 46.700 de 24 de julio de 2007.

República de Colombia, Presidencia de la República (2008a). *Decreto 1151 de 2008*. 14 de abril de 2008.

República de Colombia, Presidencia de la República (2008b). *Decreto 2474 de 2008*. 7 de julio de 2008.

República de Colombia (2008a). *Ley 1221 de 2008*. Diario Oficial 47.052 de 16 de julio de 2008.

República de Colombia (2008b). *Ley Estatutaria 1266 de 2008*. Diario Oficial 47.219 de 31 de diciembre de 2008.

República de Colombia (2009a). *Ley 1273 de 2009*. Diario Oficial 47.223 de 5 de enero de 2009.

República de Colombia (2009b). *Ley 1286 de 2009*. Diario Oficial 47.241 de 23 de enero de 2009.

República de Colombia (2009c). *Ley 1341 de 2009*. Diario Oficial 47.426 de 30 de julio de 2009.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2009). *CONPES 3582, Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Bogotá, 27 de abril de 2009.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2009). *CONPES 3620, Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia*. Bogotá, 9 de noviembre de 2009.

República de Colombia, Presidencia de la República (2009a). *Decreto 2623 de 2009*. 13 de julio de 2009.

República de Colombia, Presidencia de la República (2009b). *Decreto 4485 de 2009*. 18 de noviembre de 2009.

República de Colombia, Procuraduría General de la Nación (2009). *Circular 058*. 4 de septiembre de 2009.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2010a). *CONPES 3649, Política Nacional de Servicio al Ciudadano*. Bogotá, 15 de marzo de 2010.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2010b). *CONPES 3650, Importancia estratégica de la Estrategia de Gobierno en línea*. Bogotá, 15 de marzo de 2010.

- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2010c). *CONPES 3654, Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. Bogotá, 12 de abril de 2010.
- República de Colombia (2011a). *Ley 1437 de 2011*. Diario Oficial 47.956 de 18 de enero de 2011.
- República de Colombia (2011b). *Ley 1450 de 2011*. Diario Oficial 48.102 de 16 de junio de 2011.
- República de Colombia (2011c). *Ley 1474 de 2011*. Diario Oficial 48.128 de 12 de julio de 2011.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2011). *CONPES 3701, Lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa*. Bogotá, 14 de julio de 2011.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2011). *Decreto 4170 de 2011*. 30 de noviembre de 2011.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2012a). *Decreto 0019 de 2012*. 1º de enero de 2012.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2012b). *Decreto 0884 de 2012*. 30 de abril de 2012.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2012c). *Decreto 2482 de 2012*. 3 de diciembre de 2012.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2012d). *Decreto 2609 de 2012*. 14 de diciembre de 2012.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2012e). *Decreto 2618 de 2012*. 17 de diciembre de 2012.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2012f). *Decreto 2693 de 2012*. 21 de diciembre de 2012.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2013). *CONPES 3785, Política nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto...* Bogotá, 9 de diciembre de 2013.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2013). *Decreto 0032 de 2013*. 14 de enero de 2013.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2014a). *Decreto 333 de 2014*. 19 de febrero de 2014.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2014b). *Decreto 2573 de 2014*. 12 de diciembre de 2014.
- República de Colombia (2014). *Ley 1712 de 2012*. Diario Oficial 49.084 de 6 de marzo de 2014.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2015a). *Decreto 0103 de 2015*. 0 de enero de 2015.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2015b). *Decreto 1078 de 2015*. 26 de mayo de 2015.

- República de Colombia, Presidencia de la República (2015c). *Decreto 1081 de 2015*. 26 de mayo de 2015.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2016). *CONPES 3854, Política nacional de seguridad digital*. Bogotá, 11 de abril de 2016.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2016). *Decreto 415 de 2016*. 7 de marzo de 2016.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2017). *Decreto 1414 de 2017*. 25 de agosto de 2017.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2018a). *Decreto 704 de 2018*. 20 de abril de 2018.
- República de Colombia, Presidencia de la República (2018b). *Decreto 1008 de 2018*. 14 de junio de 2018.
- Rodríguez, M. (2006). *Investigación sobre el estado de avance del Gobierno electrónico en Colombia a nivel municipal, regional y nacional*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: https://www.academia.edu/265789/Investigaci%C3%B3n_Sobre_El_Estado_De_Avance_Del_Gobierno_Electr%C3%B3nico_En_Colombia_a_Nivel_Municipal_Regional_Y_Nacional
- Taylor, J. y Williams, W. (1991). Public administration and information polity. *Public Administration*, 69 (2), 171-190.
- UNESCO y COMNET-IT (2000). *Estudio mundial sobre el ejercicio del gobierno en línea*. Paris: UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001220/122040so.pdf>
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2005) Cumbre mundial sobre la sociedad de la información. Documentos finales. Ginebra 2003- Túnez 2005. Recuperado de: <http://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet-es.pdf>
- United Nations y American Society for Public Administration (2002). *Benchmarking E-government: A global perspective*. New York. Recuperado de: <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/english.pdf>
- United Nations (2003). *UN Global E-government survey 2003*. New York. Recuperado de: <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/unpan016066.pdf>
- United Nations (2004). *Global e-government readiness report 2004. Towards access for opportunity*. New York. Recuperado de: <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2004-Survey/Complete-Survey.pdf>
- United Nations (2005). *Global e-government readiness report 2005. From E-government to E-inclusion*. New York. Recuperado de <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2005-Survey/Complete-survey.pdf>

- United Nations (2008). *E-government survey 2008. From de e-government to connected governance*. New York. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>
- United Nations (2010). *E-government survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. New York. Recuperado de: http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm
- United Nations (2012). *E-government survey 2012. E-government for the people*. New York. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>
- United Nations (2014). *E-government survey 2014. E-government for the future we want*. New York. Recuperado de: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>
- United Nations (2018). *E-government survey 2018. Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. New York. Recuperado de: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf
- United Nations. (fecha). *UN E-Government Knowledgebase*. Recuperado de: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>

Territorio

Inseguridad subjetiva y renovación urbana. ¿Estrategias para la producción de gentrificación?¹

CÉSAR AUGUSTO MOLINA-SALDARRIAGA²

Introducción

Medellín ha proyectado en sus principales instrumentos de planeación y gestión territorial de las últimas dos décadas (Concejo de Medellín, 1999; 2006; 2014) importantes proyectos de renovación urbana. De acuerdo con el artículo 39 de la Ley 9 de 1989, los Planes de Renovación Urbana son

-
- 1 Resultado de la investigación “Impacto de los proyectos de renovación urbana en la protección y garantía de los derechos constitucionales a la vivienda digna y el trabajo”, radicado en el Centro de Investigación para el desarrollo y la innovación –CIDI– de la Universidad Pontificia Bolivariana con el radicado 680-B-09/1637, y financiado con recursos de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana.
 - 2 Abogado, especialista en Derecho Administrativo y magíster en Diseño del Paisaje. Docente interno titular en la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, en los cursos de Teoría de la Constitución y Dogmática Constitucional Colombiana. Director e investigador asociado del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación colombiano en el Grupo de Investigaciones en Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana. Correo-e: cesar.molina@upb.edu.co. Orcid: 0000-0003-1940-5289.

[...] aquéllos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad [...]. (Congreso de Colombia, 1989)

De esta suerte, como resultado de la ejecución de proyectos de renovación, en las últimas dos décadas la ciudad ha sufrido importantes transformaciones urbanas. De ello dan cuenta los tratamientos de renovación urbana propuestos en los planes de ordenamiento territorial que han tenido vigencia en el municipio desde 1999 (Concejo de Medellín, 1999; 2006; 2014). Entre ellos se encuentra el primer plan parcial de renovación con recursos públicos: El Plan Parcial Naranjal. Así, el Acuerdo 062 (Concejo de Medellín, 1999) lo incorporó en el artículo 105 en el marco de los proyectos de planes parciales de tratamientos estratégicos; el Acuerdo 046 (Concejo de Medellín, 2006) lo reguló de la misma forma en el artículo 131, como parte de los proyectos de planes parciales de tratamientos estratégicos, y el Acuerdo 048 (Concejo de Medellín, 2014) lo incluyó dentro de los polígonos con tratamiento de renovación urbana, conforme con su artículo 236.

En el marco de los procesos de renovación urbana se producen cambios en la clasificación y usos del suelo. Estos cambios inciden en los precios del suelo y de los bienes y servicios que se asocian a él. El cambio en los precios del

suelo y los bienes y servicios suele desembocar en la expulsión de los habitantes y las actividades económicas tradicionales del territorio, y su sustitución por población de mayores ingresos y mayor capacidad de consumo, y actividades económicas elitistas. A este fenómeno de sustitución de personas y actividades económicas se le denomina gentrificación. Dentro del proceso de gentrificación, algunos autores han sostenido la ocurrencia de tres etapas: desplazamiento, repoblación y revitalización. El desplazamiento se identifica por el abandono del territorio por parte de las clases altas y las actividades productivas, motivado, entre otros factores, por la violencia y la inseguridad. Se refleja en la pauperización de la infraestructura y los equipamientos. La repoblación se da con ocasión de la ocupación del territorio por las clases populares y obreras, como consecuencia del aprovechamiento de los bajos precios, los procesos de marginalización y la migración rural-urbana. Se caracteriza por el uso colectivo de los inmuebles pauperizados o descuidados. Finalmente, la revitalización se da con ocasión de la inversión de capital público o privado. Se caracteriza por la transformación del suelo y sus usos, y la renovación de la infraestructura y los equipamientos.

A pesar de la existencia del fenómeno, tan solo hasta el Acuerdo 048 (Concejo de Medellín, 2014) se reguló la gentrificación en los instrumentos de ordenamiento territorial en Medellín. Así, la IV parte del POT se ocupa de los Sistemas Institucionales y de Gestión. Estos incluyen un Sistema de Gestión para la Equidad Territorial [Título I] y un Sistema Ambiental, de Gestión del Riesgo y Cambio Climático [Título II]. El Capítulo II de este Título II, se ocupa de la vulnerabilidad y riesgo social y económico, y allí se regula la Protección a moradores y actividades productivas y económicas, que incluye dentro de sus acciones la prevención de la gentrificación.

Como se afirmó más arriba, en el nacimiento y desarrollo de los procesos de gentrificación juega un papel importante la percepción de inseguridad. Contrario a lo afirmado por la teoría y los estudios, en el presente trabajo se sostiene que la percepción de inseguridad juega un papel fundamental en el tránsito del proceso de repoblación hacia la revitalización. Esta última etapa está precedida e impulsada por el cambio en la clasificación y los usos del suelo, el diseño y ejecución de programas y proyectos de renovación urbana o revitalización, la transformación del entorno como resultado de la intervención de la infraestructura y los equipamientos, y el impulso de la economía de servicios y de oferta de bienes de alto costo o elitistas. Las políticas públicas de ordenamiento que cambian la clasificación y los usos del suelo, y los programas y proyectos de renovación urbana encuentran motivación en la precariedad del territorio, asociada a la percepción de inseguridad que promueven los imaginarios colectivos, los medios de comunicación y las encuestas de percepción ciudadana. Así, el incentivo a la intervención sobre el territorio está determinado por la generación de un clima de inseguridad territorial sectorizado que desemboca en la demanda de intervención institucional y renovación urbana. Con ello, la adopción de políticas del suelo, diseños institucionales y mecanismos formales para la inversión de capitales públicos y privados sobre el territorio, el encarecimiento del suelo y los bienes y servicios asociados a él, y la sustitución poblacional y de bienes y actividades económicas.

De acuerdo con lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la relación existente entre la percepción de inseguridad, la ejecución de planeación, gestión y ejecución de proyectos de renovación urbana, y la gentrificación en la planeación del suelo en la ciudad de Medellín, Colombia. Para ello, en una investigación longitudinal entre 2014 y

2017, se analiza la regulación de la renovación urbana en los planes de ordenamiento territorial vigentes en Medellín, las cifras de inseguridad presentadas por entidades oficiales y los resultados de las encuestas de percepción ciudadana, a efectos de determinar si existe la relación propuesta y cuáles son los hallazgos a propósito de ella. Se vale de fuentes secundarias, constituidas por artículos científicos rastreados en bases de datos académicas, para la determinación del estado de la cuestión sobre la relación entre percepción de inseguridad urbana, renovación urbana y gentrificación, y reconstruir un marco teórico y conceptual sobre el asunto, y de fuente primaria, constituida por los instrumentos de política pública de ordenamiento territorial y los resultados de encuestas de percepción de inseguridad de la ciudad de Medellín, rastreados en bases de datos oficiales. Se utiliza la técnica documental y la representación cartográfica para la presentación de los datos y los hallazgos.

Un estado de la cuestión y un marco teórico para la comprensión de la relación entre gentrificación y percepción de inseguridad urbana

Como se ha afirmado, la relación entre inseguridad y su percepción, de acuerdo con la literatura tradicional, es crucial para el proceso inicial de abandono que desata el proceso de gentrificación. En este sentido, el objetivo del presente apartado es definir un marco de referencia teórico y conceptual sobre gentrificación, renovación urbana y percepción de inseguridad urbana, a efectos de determinar cuál es la relación entre estas categorías. Para ello se realizó un levantamiento de información de fuentes secundaria en bases de datos científicas que permitió la construcción de un estado de la cuestión.

Un estado de la cuestión sobre gentrificación, renovación urbana y percepción de inseguridad

Gentrificación y renovación urbana

Estudios sobre la relación entre los procesos de renovación urbana y la producción de gentrificación en Colombia, son escasos. Manrique (2013), a través de un estudio de caso, ofrece una lectura de dinámica de gentrificación urbana bogotana a partir del caso de La Candelaria, analizando sus causas, el seguimiento a su funcionamiento y sus consecuencias. Entre otras cosas, concluye que el proceso de gentrificación en el área de estudio deriva de la implementación de políticas de revitalización funcional del centro bogotano, con la participación del Estado y el sector público, incentivado por el primero a través de la protección patrimonial y habitabilidad de los inmuebles del sector, la adopción de planes de renovación, el desarrollo de proyectos inmobiliarios y la implementación de sistemas de transporte. Por su parte, también frente al caso bogotano, Acosta (2014), mediante una investigación jurídica de tipo exploratoria e inductiva de análisis de literatura especializada y fuentes normativas, analiza la contribución de los planes parciales de renovación urbana al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y propone mecanismos de participación en el diseño y ejecución de este tipo de proyectos para evitar el desplazamiento poblacional y la gentrificación. Finalmente, para el caso de Bogotá, Herrera-Medina, Martí-Noguera y Molina-Prieto (2017), mediante un trabajo de revisión de literatura especializada y normativa, y trabajo de campo, estudian los efectos que un proyecto de renovación urbana de Bogotá tendrán sobre la población que habita en la zona a intervenir. Entre otras cosas, concluyen que debe haber una reinención de este tipo de proyectos, de tal suerte que se permita, además de la transformación

material, la transformación inmaterial o simbólica de las áreas intervenidas. En el caso de Medellín, Molina-Saldarriaga y Salinas-Arreortua (2018), a través del análisis de literatura especializada y normativa nacional y local, analizaron los diseños institucionales y los dispositivos formales que incentivan y atienden las consecuencias de la gentrificación en la ciudad de Medellín, Colombia. Concluyen, entre otras cosas, que las autoridades públicas son responsables de la creación de condiciones formales para la aparición de la gentrificación y, de allí, son responsables de adoptar medidas de prevención, atención y reparación de los efectos negativos del fenómeno.

En el caso latinoamericano, y particularmente mexicano, hay abundancia de trabajos de investigación. Para América Latina, se destaca el trabajo de Parrado-Rodríguez (2018) sobre el impacto de los procesos de renovación urbana en La Mariscal, en Quito, Ecuador. Mediante el uso de métodos mixtos, que incluían cartografía, entrevistas y encuestas, indagó sobre el impacto que han tenido los distintos eventos de rehabilitación acontecidos en el barrio y su incidencia en la aparición del fenómeno de pobreza oculta, haciéndose evidente este último a través de los procesos de empobrecimiento que experimentan de puertas para adentro ciertos hogares y emprendimientos económicos de clase media localizados en la zona. Entre otras cosas, el trabajo concluye con la relación entre la rehabilitación urbana y el incentivo de la aparición de la pobreza oculta, empobrecimiento y movilidad social descendente de hogares y establecimientos, además de la expulsión y gentrificación. Por su parte, Silva (2013) logra demostrar el impacto de los procesos de renovación urbana, en manos de agentes inmobiliarios privados y el Estado, en la producción de gentrificación en la zona sur de Buenos Aires, Argentina. López, Gasic y Meza (2014), a partir de un estudio de caso de algunos barrios en Santiago de Chile, concluyen la gentrificación se traduce en un proceso de desplazamiento

socio residencial de residentes sin capacidad de relocalización resultado de procesos de captura desigual de la renta del suelo. En el caso mexicano se destacan los trabajos de Salinas Arreortúa (2013) y Cabrera (2014). Salinas Arreortúa (2013), a través del estudio de caso de las transformaciones económicas y territoriales de la colonia La Condesa en Ciudad de México, aporta elementos para la caracterización de la gentrificación en las ciudades latinoamericanas. Cabrera (2014) analiza el fenómeno de transformación urbana en el centro de la ciudad de Puebla, a partir del proyecto del Paseo del Río San Francisco en relación al fracaso de la gestión institucional, concluyendo, de un lado, que la transformación urbana es continua e inevitable, pero que los programas de desarrollo urbano puede ser una oportunidad para controlar el proceso de gentrificación.

En el caso europeo, se destacan varios trabajos contemporáneos. Boivin (2013) a través del análisis estadístico y de literatura especializada, analiza los vínculos entre el proceso de gentrificación del barrio madrileño de Chueca y la presencia homosexual, para concluir, entre otras cosas, que la gentrificación no es consecuencia exclusiva de la presencia gay, sino que aquella ha dependido, fundamentalmente, de la adopción de políticas de revitalización habitacional, comercial y de espacio público. Casellas, Dot-Jutgla y Pallares-Barbera (2008) analizan el papel del sector público como agente clave en la producción de gentrificación, a partir de la experiencia del barrio de El Poblenou en Barcelona, donde concluyen que el proyecto 22@Barcelona ha generado contradicciones urbanas, con consecuencias económicas y sociales para individuos y las empresas tradicionalmente ubicadas en el área de estudio. González y Hodkinson (2014) analizan los procesos de gentrificación en una ciudad media del norte de Inglaterra, a partir del caso de la ciudad de Leeds en el Reino Unido, mediante una investigación acción con movimientos

sociales, concluyendo, entre otras cosas, la gentrificación en Leeds funciona fuertemente como objetivo de la política urbana, pero es un fenómeno inacabado, incipiente o incluso a veces fracasado.

Gentrificación y percepción de inseguridad

Ahora bien, trabajos sobre la relación entre percepción de inseguridad y gentrificación son muy limitados. Ruiz (2013) a través de una investigación soportada en entrevistas y trabajo de campo, analiza cómo se articulan diferentes discursos sobre la realidad social y cómo la (in)seguridad ciudadana se ha producido y sostenido socialmente al margen de los índices oficiales sobre criminalidad (que apuntaban más bien al descenso), para concluir que las relaciones de poder existentes en el barrio serán cruciales para comprender la forma en que se ha institucionalizado un discurso de la (in)seguridad sostenido por determinados grupos, en contra de otros discursos subalternos. Por su parte, Segalla, Vietto y Cravero (2018) abordan los procesos de modernización y “gentrificación” en la ciudad de Córdoba, Argentina, analizando el caso del “Paseo del Buen Pastor”, para profundizar cómo se construyen las políticas públicas securitarias según los intereses de “los ciudadanos”, tomando a estos como un pequeño grupo de la totalidad de habitantes. Concluyen que la modernización del Paseo del Buen Pastor, estuvo dado por la visibilización de un pasado dramático dentro de un ámbito que pretendía ser fundacional y realzar el “futuro” (modernizador) como un valor contrapuesto al pasado (vergonzante, doloroso), al que sin embargo no se podía dejar de mencionar. La tensión entre el pasado o el futuro como dos tópicos temporales aglutinan valores, sentimientos e identidades implícitos en una lucha por leer estos procesos en clave de reivindicaciones presentes.

Gentrificación: concepto, causas y consecuencias

La gentrificación puede definirse como un proceso de sustitución poblacional y de actividades económicas resultado del proceso de recualificación territorial. Ésta sustitución implica, de un lado, la expulsión de población tradicional obrera y pobre, y de actividades económicas barriales y populares, y la llegada de población con mayor capacidad de consumo y actividades económicas de servicio y alto costo. Está relacionado con políticas de cambio de tipos y usos del suelo, procesos de inversión de capitales públicos y privados, transformación de la infraestructura y el equipamiento urbano, y el incremento de los precios del suelo y los bienes y servicios asociados a él (Díaz-Parra, Viaje solo de ida. Gentrificación e intervención urbanística en Sevilla, 2015). Ello da cuenta el vínculo entre los procesos de gentrificación y las decisiones de política pública, la actividad de los privados y ciertos grupos sociales (Casellas, Dot-Jutgla y Pallares-Barbera, 2008). Frente a las decisiones de política pública, el vínculo se traduce en la creación de diseños institucionales y dispositivos normativos que promueven la gentrificación y atienden las consecuencias del fenómeno (Molina-Saldarriaga y Salinas-Arreortua, 2018). Respecto de la participación de los particulares, es importante el vínculo del fenómeno con la actividad económica de inversores, constructores, especuladores inmobiliarios, y algunos grupos sociales. Finalmente, ciertos grupos sociales se asocian al proceso en tanto constituyen la población que participa de los beneficios de la recualificación aprovechando el proceso de expulsión de la población más pobre (Smith, 1996; Checa-Artasu, 2011).

De acuerdo con su definición, la gentrificación está conformada por elementos objetivos y subjetivos (Molina-Saldarriaga y Salinas-Arreortua, 2018). Objetivamente, el centro de atención es el proceso de transformación espacial

que sufre el territorio, siendo el espacio público (Martínez-Ramírez, 2015), la infraestructura de movilidad (Blanco, Apaolaza, Bosoer y González, 2015) y los equipamientos para la oferta de servicios los aspectos más relevantes. Subjetivamente, el centro de atención es el proceso de sustitución de población y actividades económicas (de Urbina-González, 2012), donde se hace énfasis en el desplazamiento de los habitantes y actividades económicas tradicionales de sectores pauperizados y la llegada de población con mayor capacidad de consumo y actividades económicas del sector terciario (Molina-Saldarriaga y Salinas-Arreortua, 2018, p. 4). De acuerdo con lo anterior, objetivamente la gentrificación se caracteriza por ser un proceso de transformación espacial del territorio, asociado a procesos de reconversión urbanística, recualificación urbanística, revalorización del precio, variación en el régimen de propiedad, modificación del paisaje urbano o rural, entre otros. Subjetivamente, se caracteriza por ser un proceso de sustitución poblacional y de actividades económicas, precedida por un proceso de incremento del valor del suelo y los bienes y servicios.

De acuerdo con la opinión más compartida por la literatura, la gentrificación implica tres procesos: desplazamiento, repoblación y revitalización. El primero de ellos se caracteriza por el abandono del territorio por parte de las clases altas y actividades productivas del sector secundario, con ocasión de la violencia y la inseguridad, y se refleja en el deterioro de la infraestructura y el equipamiento urbano (Fernández-Moreno, 2012). El segundo proceso se caracteriza, de un lado, por la llegada de población de clase popular y obrera –quienes aprovechan los bajos precios– como consecuencia de la marginalización y la migración del campo a la ciudad, y de otro, por el uso colectivo de inmuebles pauperizados o descuidados (Díaz-Parra, 2014). El tercer momento se caracteriza por la sustitución poblacional y de actividades

económicas, con ocasión de la transformación del suelo y sus usos, la infraestructura y los equipamientos, y constituye el fenómeno central de la gentrificación. De acuerdo con esto y las características expresadas, las principales causas del proceso de gentrificación son el diseño de políticas del suelo y la inversión de capitales públicos y privados.

Sin embargo, los factores económicos no son los únicos asociados a la gentrificación. El cambio en las estructuras familiares –número de hijos por pareja, familias monoparentales, solteros y divorciados, entre otros fenómenos– y la llegada de algunos colectivos sociales –homosexuales, artistas, estudiantes universitarios, profesionales solteros, entre otros– también contribuyen a la generación de presión sobre la población y actividades económicas tradicionales (Checa-Artasu, 2011). De esta suerte, pueden distinguirse dos frentes de análisis del fenómeno: la dimensión patrimonial y cultural, y la dimensión institucional. El primero se concentra en la conversión de barrios pauperizados en lugares estratégicos para la economía de servicios, particularmente para el turismo. El segundo, se propone el desplazamiento de economías informales y la generación de mercados funcionales a la reproducción del capital, en particular, del sector inmobiliario (Janoschka y Sequera, 2014).

Frente a las consecuencias de la gentrificación, se afirma que estas se manifiestan en dos dimensiones. De una parte, la transformación de material y simbólica del territorio, que se expresa en las transformaciones constructivas, de infraestructura y equipamiento, y en la redefinición de las formas de apropiación y uso del territorio. De otra parte, la gentrificación da lugar a “[...] la pérdida de las cualidades, componentes y utilidades naturales, culturales, productivas, paisajísticas e históricas del territorio [...]” (Molina-Saldarriaga y Salinas-Arreortua, 2018), que se convierte en mercancía (Peris-López, 2014). Además, el proceso de

sustitución poblacional da lugar a otros fenómenos, tales como la migración, y la consecuente presión sobre la periferia, y la segregación socio-espacial. Ambos repercuten en la agudización de la pauperización social de familias y grupos sociales desplazados, y en el aumento de la demanda de servicios que contrastan con la inexistencia de infraestructura y equipamiento de servicios. Lo que finalmente se traduce en la radicalización de las condiciones de desarrollo incompleto de los asentamientos humanos receptores y el aislamiento de las víctimas de la pobreza urbana (Molina-Saldarriaga y Salinas-Arreortua, 2018).

De acuerdo con lo expuesto, el tránsito hacia la gentrificación implica el desplazamiento, la repoblación y la revitalización. El desplazamiento, que supone de acuerdo con la literatura autorizada, el abandono del territorio por parte de las clases altas y las actividades productivas asociadas a él, normalmente del sector secundario de la economía, está asociado a la inseguridad y la pauperización de la infraestructura y el equipamiento urbano (Fernández-Moreno, 2012). Sin embargo, como se afirmó, de acuerdo con la hipótesis de este trabajo, la inseguridad hace parte del tránsito entre el proceso de repoblación y revitalización. Es decir, la expulsión de clases y actividades económicas populares y la llegada de población con mayor capacidad de consumo y actividades económicas de servicios, está determinada por el diseño de políticas públicas para la atención de los problemas de pauperización territorial y de inseguridad urbana. En este sentido, se sostiene que la inseguridad, y particularmente la percepción de inseguridad urbana, es una estrategia para justificar el diseño de políticas públicas territoriales y acciones gentrificadoras del sector privado (Ruiz, 2013; Segalla, Vietto, y Cravero Bailetti, 2018). A ello se relacionan las representaciones sociales de la inseguridad, que están determinadas por las fronteras sociales, económicas y espaciales existentes en

la ciudad (Guerrero, 2007); los discursos hegemónicos sobre la violencia, la criminalidad y la inseguridad (Huhn, 2008), y la sectorización de la inseguridad y las características físicas del entorno (Pyszczek, 2012).

Sobre percepción de inseguridad

La percepción es definida por el Diccionario de la lengua española como la “[s]ensación interior que resulta de una impresión material hecha en nuestros sentidos” (Real Academia Española, 2017). Esta sensación es producto del proceso de captación de imágenes, impresiones o sensaciones externas a través de los sentidos. En tanto proceso psicológico, depende del carácter del sujeto que percibe, de tal suerte que esta varía de acuerdo con él (Concha-Eastman, 2000; Guerrero, 2007) y no se corresponde necesariamente con la realidad objetiva y los índices que resultan de su medición (Robles, 2014, p. 84). La inseguridad, por su parte, puede ser definida como la posibilidad de que el sujeto sufra daño físico y síquico (Ovares y Quirós, 2015, p. 168; 2013). De acuerdo con lo anterior, la percepción de inseguridad implica una sensación interior de inseguridad que deriva de la captación de fenómenos externos que, de acuerdo al carácter del sujeto, suponen un peligro para su integridad física o síquica. En aquella intervienen diversos fenómenos en distintos entornos –quizás unos de los más relevantes sea el urbano. De allí que pueda hablarse de percepción de seguridad doméstica, en el trabajo, urbana, escolar, entre otras. Así, la percepción de inseguridad urbana puede definirse como la sensación interior de inseguridad que deriva de la captación de fenómenos urbanos que, de acuerdo al carácter del sujeto, suponen un peligro para su integridad física o síquica.

Las causas que dan lugar a la percepción de inseguridad en la población suelen enmarcarse en las características de

los actores sociales, las características del entorno urbano y las características de los discursos y las políticas públicas alrededor de aquella. En relación con lo primero, para Guerrero (2007) hablar de percepción de inseguridad urbana implica relacionar a los actores involucrados, el contexto en el que se desarrollan las relaciones sociales y la apropiación de los discursos mediáticos y políticos (2007, pág. 155). Así mismo, Naredo (1998) sostiene que la percepción de inseguridad está relacionada con factores personales, como la edad y el sexo; las condiciones sociales, el entorno, las redes de socialización, los hábitos de vida y los discursos mediáticos (pág. 2). En relación con el entorno urbano, estudios han sostenido que el contexto es crucial para la criminogénesis en tanto facilita o inhibe comportamientos (Lorenz *et al.*, 2014). Otras investigaciones han incorporado a este aspecto las incivildades ambientales, como elementos determinantes de la percepción de inseguridad urbana (Maruthaveeran y Van den Bosh, 2015; Medway, Parker y Roper, 2016; Valera & Guàrdia, 2014) y el deterioro del paisaje urbano y el abandono de los espacios públicos (Cisneros y Cunjama, 2011). Finalmente, algunos estudios relacionan la experiencia del delito con los niveles de confianza en la policía y la información suministrada por los noticiarios (Vilalta, 2010; Triana, 2017). Para el presente estudio resulta particularmente interesante la relación entre la percepción de inseguridad y las características del entorno urbano. En clave del análisis de Renguillo (2008), las pertenencias social y culturales de los actores generan una disputa por el mapa de la ciudad y su monopolio:

[...] el sur, el norte; la ciudad pobre, la ciudad rica; el centro comercial, el mercado; el centro, la periferia; la ciudad diurna, la ciudad nocturna, operan en este sentido, no sólo como la ejemplificación del pensamiento binario, sino como dispositivos de control sobre un territorio que, por

sus características, no se deja congelar en las retículas que definen sus partes. (Renguillo, 2008, p. 72)

Siguiendo a Valenzuela-Aguilera (2016), de acuerdo con Freud (2013), la percepción de inseguridad define las estructuras de preeminencia del individuo, que pueden o no coincidir con las estructuras de los demás actores sociales y, en tal sentido, generar acciones conjuntas (Valenzuela-Aguilera, 2016, p. 152). Éstas pueden corresponderse con acciones privadas, colectivas o individuales (cercas, casetas de vigilancia, rondas ciudadanas, entre otras) y acciones públicas, materiales o formales (cámaras de vigilancias, incremento de la presencia policial, políticas de ordenamiento territorial, programas y proyectos de revitalización o renovación, entre otras). El presente trabajo se ocupa de las estrategias de carácter urbanístico, particularmente de las políticas de ordenamiento territorial y los programas y proyectos renovación y rehabilitación urbana.

Inseguridad urbana y percepción de inseguridad urbana en la ciudad de Medellín, Colombia

Como se presentó en el apartado anterior, la inseguridad y su percepción están fuertemente mediadas por los imaginarios colectivos respecto del entorno. Estos imaginarios suelen ser divulgados y reproducidos por distintas fuentes de información, entre ellas, las noticiosas. De esta suerte, la inseguridad se presenta en dos dimensiones: una dimensión objetiva, constituida por los acontecimientos de victimización ocurridos, y una dimensión subjetiva, constituida por la percepción de quienes habitan el territorio respecto de las condiciones de inseguridad. A continuación se presentan algunos datos sobre inseguridad objetiva y subjetiva en la ciudad de Medellín, a efectos de contrastarla.

Inseguridad urbana desde su dimensión objetiva: victimización y criminogénesis en Medellín, Colombia

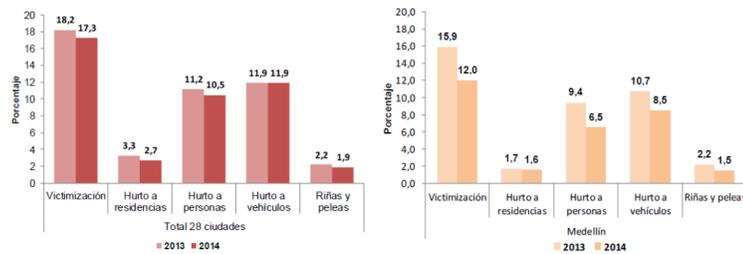
El Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] levanta cada año la Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana [ECSC]- (DANE, 2018). En ella se recoge información sobre personas de 15 años y mayores que han sido víctimas de acciones delictivas, como hurto, riñas y peleas o extorsión, e indaga sobre la percepción de inseguridad de las personas. Su objetivo es generar información estadística sobre las dinámicas delictivas asociadas a problemas de seguridad. Para ello levantan información en 28 ciudades del país, priorizadas en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Departamento Nacional de Planeación, 2011), entre las que se encuentra Medellín. El presente apartado se ocupa de describir los resultados sobre victimización en la ciudad de Medellín (dimensión objetiva), a efectos de contrastarla con la información sobre percepción de inseguridad (dimensión subjetiva), en los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

Para el año 2014, de acuerdo con la Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana [ECSC] 2015 Medellín (DANE, 2015), en el total de 28 ciudades el 17,3% de la población encuestada reportó haber sufrido algún delito. Para el caso de Medellín la tasa de victimización fue del 12%. (Ver Gráfica 1)

Por su parte, frente a la denuncia, en el total de las 28 ciudades el 23,9% de la población víctima de delitos presentó denuncia ante las autoridades durante el año 2014. En Medellín la tasa de denuncia ascendió al 29,1%, sin presentar variación significativa frente al año anterior (DANE, 2015) (Ver Gráfica 2)

Ahora, de acuerdo con los datos del Informe de calidad de vida de Medellín 2012-2015 (Medellín Cómo Vamos, 2016),

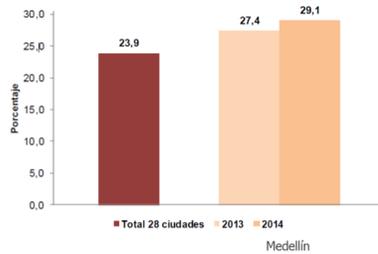
Gráfica 1. Tasa de victimización por delito Población de 15 años y más. Total 28 ciudades y Medellín



Fuente: DANE – ECSC 2015

Nota técnica: El indicador de hurto a residencias no es representativo estadísticamente para Medellín.

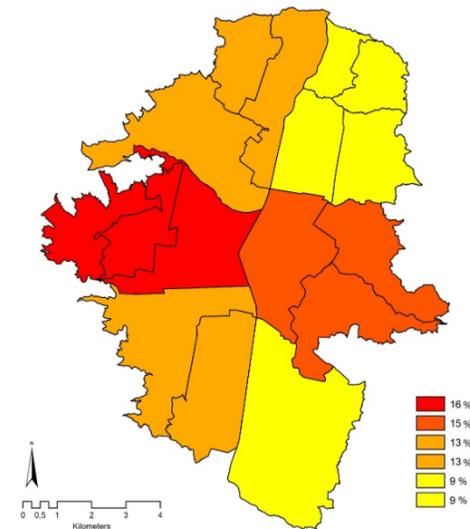
Gráfica 2. Tasa de denuncia. Población de 15 años y más. Total 28 ciudades y Medellín



Fuente: DANE – ECSC 2015

respecto a la victimización en 2014, en Medellín el 13% de los habitantes de la ciudad han sido víctimas de un delito, siendo el atraco, raponazo o robo, por lejos, el más recurrente con un 66%, seguido del robo de vehículos, con un 8%, y siendo las zonas centro oriental y centro occidental las más victimizadas, con un 16% y 15%, respectivamente. (Ver Mapa 1)

Mapa 1. Victimización Medellín año 2014



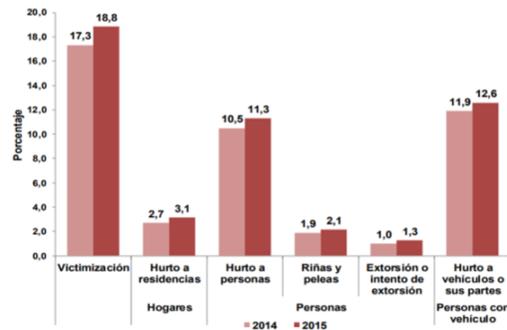
Fuente: elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos, (2016)

En el año 2015, de acuerdo a los datos arrojados por ECSC] (DANE, 2017), para la totalidad de las 28 ciudades el 18,8% de las personas encuestadas fueron víctimas de delito, y para Medellín el porcentaje fue del 15,8%. (Ver Gráfica 4)

Frente a la denuncia, la encuesta reporta que el 24,7% de quienes sufrieron algún delito durante 2015 denunció el hecho, siendo las más altas las tasas de denuncia de hurto a personas y extorsión o intento de extorsión (DANE, 2017). Finalmente, de acuerdo con el DANE, para el 2015 el porcentaje de denuncias, alcanza el 24,7%, representando una disminución de 4,4 puntos en relación con el año 2014. (DANE, 2017) (Ver Gráfica 5)

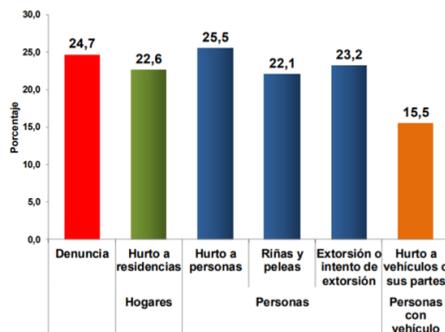
En contraste, de acuerdo a los datos de (Medellín Cómo Vamos, 2016), para el año 2015 el 12% de los habitantes de

Gráfica 4. Tasa de victimización. Población de 15 años y más. Total 28 ciudades.



Fuente: DANE - ECSC

Gráfica 5. Tasa de denuncia por delito. Población de 15 años y más. Total 28 ciudades



Fuente: DANE - ECSC

Medellín manifestó haber sido víctima de un delito, donde el atraco, raponazo o robo representó el más significativo, con una presencia del 65%, seguido de las lesiones personales, con un 8% (Medellín Cómo Vamos, 2016). Desafortuna-

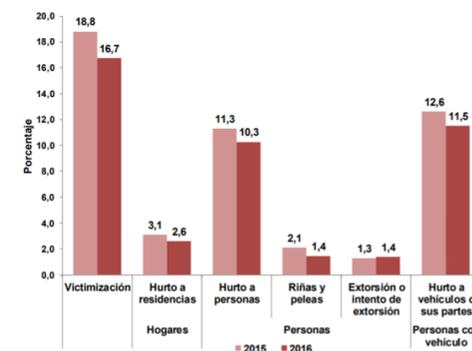
damente, el informe no presenta datos de victimización por zonas.

Para el 2016, los resultados de victimización arrojan que el 16,7% de las personas preguntadas en el estudio sufrió algún delito para el total de las 28 ciudades, lo que representa una disminución de 2,1 puntos en relación con el año 2015 (DANE, 2017). (Ver Gráfica 6)

Para el caso de Medellín en el 2016, la tasa de victimización fue del 14,8%, disminuyendo en 1 punto frente al año anterior (DANE, 2017). Para el total de las 28 ciudades, la tasa de denuncia fue del 29,0%, aumentando en 4,3 puntos frente al año 2015. (DANE, 2017). En Medellín, para el año 2016, la tasa de denuncia fue del 23,7%, disminuyendo 1 punto en relación con el año 2015. (DANE, 2017) (Ver Gráfica 7)

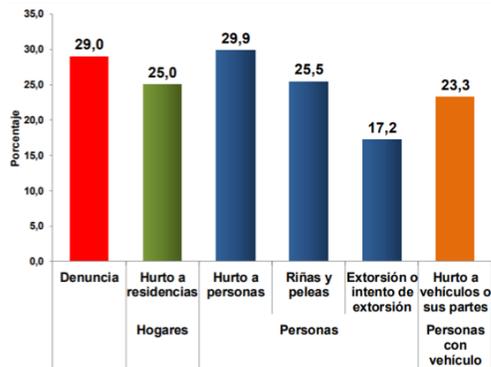
De acuerdo con los datos de Medellín Cómo Vamos, para el 2016 el 15% de población manifestó haber sido víctima de un delito, siendo la comuna centro occidental la que mayor

Gráfica 6. Tasa de victimización por delito. Población de 15 años y más. Total 28 ciudades

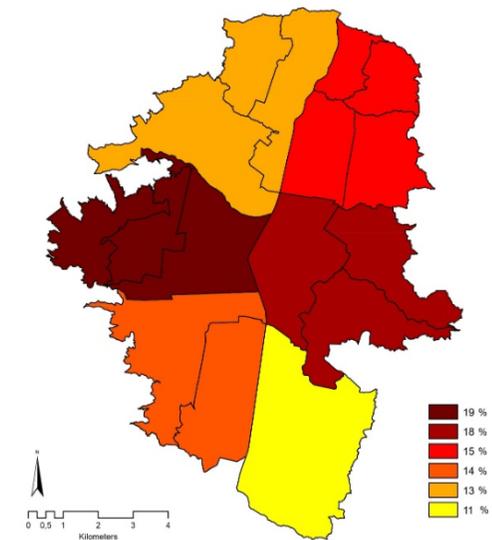


Fuente: DANE- Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana - 2017

Gráfica 7. Tasa de denuncia por delito. Población de 15 años y más. Total 28 ciudades



Mapa 2. Victimización Medellín año 2016



Fuente: DANE- Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana - 2017

victimización representa, con un 19%, seguida de la zona centro occidental, con un 18%. (Medellín Cómo Vamos, 2017) (Ver Mapa 2)

Para el año 2017 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística aún no ha presentado la Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana 2018, para el periodo de referencia 2017. Por ello se toman los datos del Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2017 (Medellín Cómo Vamos, 2018). De acuerdo con este, para el 2017 el nivel de victimización en Medellín estuvo en el 15%. Desafortunadamente no está discriminado por zonas.

La inseguridad urbana en su dimensión subjetiva: percepción de inseguridad en Medellín, Colombia

Como se afirmó, el DANE, en el marco de ECSC (DANE, 2018), levanta información sobre percepción de inseguridad en 28 ciudades priorizadas en la Política Nacional de

Fuente: Medellín Cómo Vamos (2017)

Seguridad y Convivencia Ciudadana (Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Departamento Nacional de Planeación, 2011). Así mismo lo hace Medellín Cómo Vamos a través de la Encuesta de Percepción Ciudadana. Los periodos 2012 a 2015 se encuentran consignados en el Informe de calidad de vida de Medellín 2012-2015 (Medellín Cómo Vamos, 2016), el año 2016 en el Informe Encuesta de Percepción Ciudadana Medellín 2016 (Medellín Cómo Vamos, 2017) y el año 2017 en el Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2017 (Medellín Cómo Vamos, 2018). Sin embargo, para los años 2014 y 2015 no hay datos discriminados por comunas.

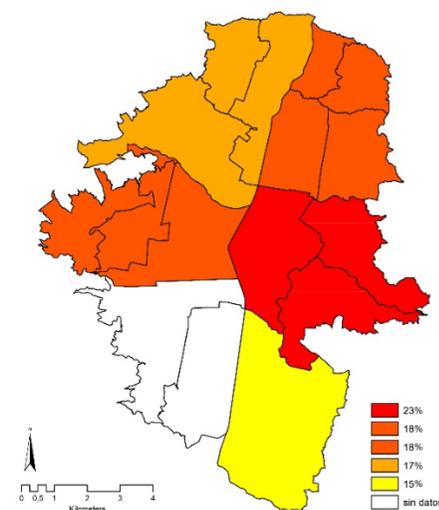
Para el 2014, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, para el total de las 28

ciudades el 57,2% de las personas encuestadas se sentía insegura en su ciudad. Para el caso de Medellín el porcentaje equivalía al 45,3% de los participantes. Para el total de 28 ciudades, el 93,4% atribuía esta percepción a la información que ve en los medios o escucha en la calle, mientras en Medellín este porcentaje equivalía al 93,3%. Frente a la percepción de inseguridad en el barrio, para el total de las 28 ciudades, el 33% se sentía inseguro, mientras en Medellín el 15,9 se sentía así. Para el primer caso el 89,1% y para el segundo el 87,7% atribuía esta percepción a la información que ve en los medios o escucha en la calle. En contraste a las cifras de percepción de inseguridad, para el total de las 28 ciudades el 41,6% creía que podía ser víctima de algún delito en los próximos 12 meses ser víctima de algún delito en los próximos 12 meses. Para Medellín este porcentaje era del 30,7%.

Los datos del DANE contrastan con los datos presentados por Medellín Cómo Vamos. Para este último, de acuerdo a Informe de calidad de vida de Medellín 2012-2015 (Medellín Cómo Vamos, 2016), para el año 2014 el 19% de la población se sentía poco segura en la ciudad, siendo la zona centro oriental la que presentaba un mayor porcentaje de percepción de inseguridad, con un 23%, seguida de la zona suroccidental, con un 20%. En relación con la percepción de inseguridad en el barrio, el 6% se sentía inseguro, siendo la zona noroccidental la que tenía un mayor porcentaje de percepción de inseguridad barrial, con un 9%, seguida de la zona centro occidental, con un 8. Y, a pesar de que el porcentaje de victimización en el 2014 es bajo (13%), el 67% de la población considera que la probabilidad de volver a ser víctima de un delito en Medellín en el corto plazo es alta, con el porcentaje más alto en las zonas centro oriental y suroccidental, con un 76%, seguido de la zona noroccidental, con un 736%. (Ver Mapa 3, 4 y 5)

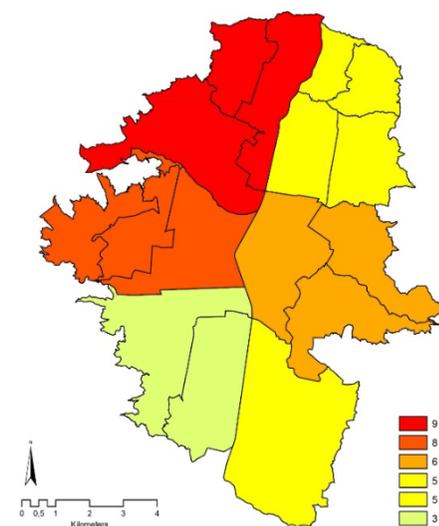
Para el año 2015, la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (DANE, 2017) arroja que para el total de las 28

Mapa 3. Percepción de inseguridad ciudad Medellín año 2014

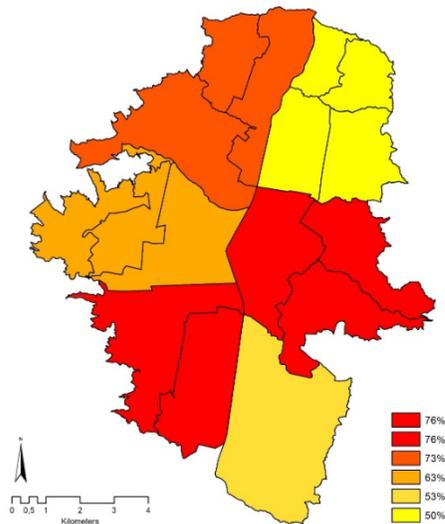


Fuente: elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos (2016)

Mapa 4. Percepción de inseguridad barrio Medellín año 2014



Fuente: elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos (2016)

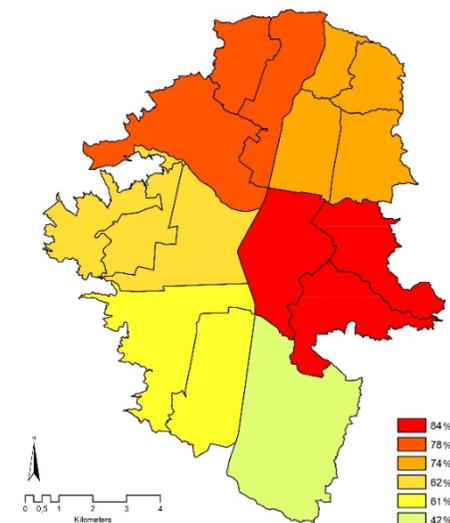
Mapa 5. Percepción de victimización Medellín año 2014

Fuente: elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos (2016)

ciudades el 61,4% de quienes participan en el estudio manifiestan sentirse inseguros en su ciudad, y para el caso de Medellín este porcentaje es del 37,3%. En el primer caso, el 94,1 atribuye esta percepción a la información que ve en los medios o escucha en la calle y, en el segundo, el porcentaje es del 91,5%. Frente a la percepción de inseguridad en el barrio, el 34,2% de quienes participan del estudio se sienten inseguros en su barrio, para el total de 28 ciudades. Para Medellín, solo el 12% de los participantes se siente de esa forma. Quienes le atribuyen ello a la información que ve en los medios o escucha en la calle equivale al 89,9% para el total de 28 ciudades y de 82% para Medellín. Frente a la posibilidad de ser víctima de un delito en los próximos 12 meses, para el total de 28 ciudades el 41,5 cree que es posible y para Medellín así lo cree el 24%.

Para Medellín Cómo Vamos los datos son más alentadores para el 2015. El 19% de la población se siente poco segura en la ciudad y el 8% en su barrio. Y, a pesar de que el porcentaje de victimización es bajo (12%), el 73% de la población piensan que la probabilidad de volver a ser víctima de un delito en Medellín en el corto plazo es alta, siendo la zona centro oriental la de mayor percepción de inseguridad barrial con un 84%, seguida de la zona noroccidental con un 78% y la nororiental, con un 74% (Medellín Cómo Vamos, 2016). Desafortunadamente no se cuenta con datos zonificados sobre percepción de inseguridad por ciudad y por barrios. (Ver Mapa 6)

Para el 2016, la percepción de inseguridad de acuerdo con la Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana 2017 (DANE, 2017), para el total de las 28 ciudades el 62,4% de

Mapa 6. Percepción victimización Medellín año 2015

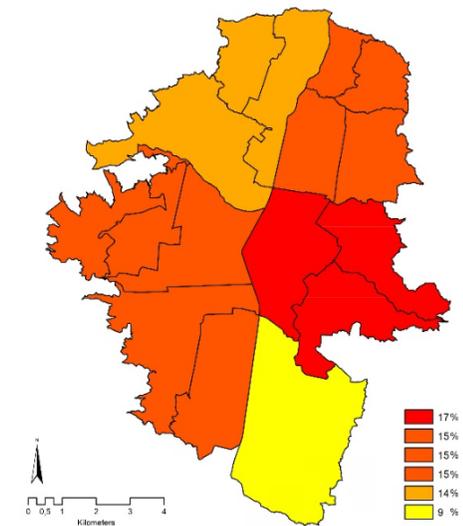
Fuente: elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos (2016)

quienes participan en el estudio manifestaron sentirse inseguro en su ciudad, mientras para Medellín las cifras estaban en el 43,2%. El 91,4% y 88,8%, para el total de las 28 ciudades y Medellín respectivamente, consideraban que esta percepción se debía a la información que ve en los medios o escucha en la calle. En relación con la percepción de inseguridad en el barrio, para el total de las 28 ciudades el 34,2% de los participantes se sienten inseguros, y para en Medellín el 12,9%. 83,5% para el total de 28 ciudades y el 79,5% en Medellín atribuyen esta percepción a la información que ve en los medios o escucha en la calle. Por su parte, el 47% en el total de 28 ciudades y el 36,1 en Medellín cree que puede ser víctima de algún delito en los próximos 12 meses.

En contraste con estos datos, discriminado por zonas urbanas, la Encuesta de Percepción Ciudadana (Medellín Cómo Vamos, 2017) da cuenta de datos sustancialmente distintos. Para el 2016, el 15% de la población de Medellín se sentía insegura en la ciudad, y es la zona centro oriental la que cuenta con una percepción más alta, del 17%; aunque no con una diferencia sustancial con las zonas nororiental, suroccidental y centro occidental, que se tiene un 15% cada una. De otro lado, el 9% de la población de Medellín se sentía insegura en su barrio, siendo la comuna centro oriental la que tiene un índice de percepción de inseguridad más alto, con un 13%, seguida de la zona centro occidental, con un 10%. Desafortunadamente no se cuenta con datos zonificados sobre percepción de victimización en la ciudad. (Ver Mapa 7 y 8)

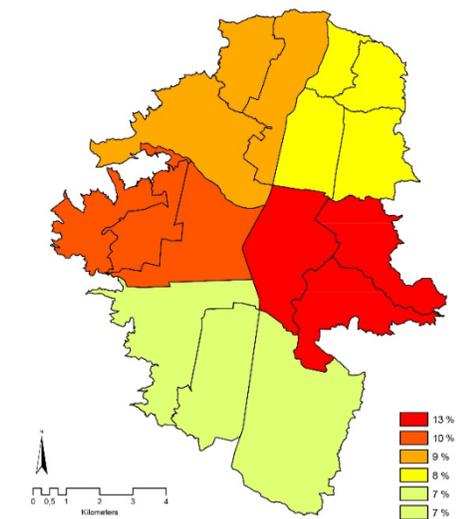
Para el año 2017, de acuerdo con los datos suministrados por (DANE, 2018) para el total de las 28 ciudades, el 62,7% de quienes participan en el estudio se sienten inseguros en su ciudad. Para el caso de Medellín, esta cifra se corresponde con el 38,8 de las personas encuestadas. De estas, el 92,8% para el total de las 28 ciudades se siente insegura por la información que ve en los medios o escucha en la calle, y para Medellín

Mapa 7. Percepción de inseguridad ciudad Medellín año 2016



Fuente: elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos (2017)

Mapa 8. Percepción de inseguridad barrio Medellín año 2016



Fuente: elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos (2017)

el porcentaje es del 91,5%. En relación con la inseguridad en el barrio, para el total de las 28 ciudades, el 33,2% se siente inseguro, y para el Medellín este porcentaje está en el 12,2%. Frente a esto último, el 86,9% se siente así por la información que ve en los medios o escucha en la calle, para el total de las 28 ciudades, y el 800,5% para Medellín. Así mismo, las 28 ciudades, el 48% de las personas percibe la posibilidad de ser víctima de algún delito en los próximos 12 meses, y para Medellín el porcentaje es del 37,6%.

De otro lado, de acuerdo con el Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2017 (Medellín Cómo Vamos, 2018), la percepción de inseguridad estuvo en el 20%. Desafortunadamente no presente datos discriminados por zonas o comunas.

Inseguridad objetiva Vs. Inseguridad subjetiva

De acuerdo con los datos presentados, hay una importante distancia entre la dimensión objetiva de la inseguridad, constituida por la victimización, y la dimensión subjetiva de la inseguridad, constituida por la percepción de inseguridad en la ciudad y el barrio, y la percepción de victimización. Para los periodos analizados, desafortunadamente no se cuenta con datos para todos los años.

Para el año 2014, en la zona centro occidental la victimización era de un 16%, percepción de victimización ascendía al 63%, y en la zona centro oriental, donde la victimización era del 15%, la percepción de victimización ascendía al 76%, al igual que en la zona suroccidental. (Ver Tabla 1, Mapas 9, 10 y 11)

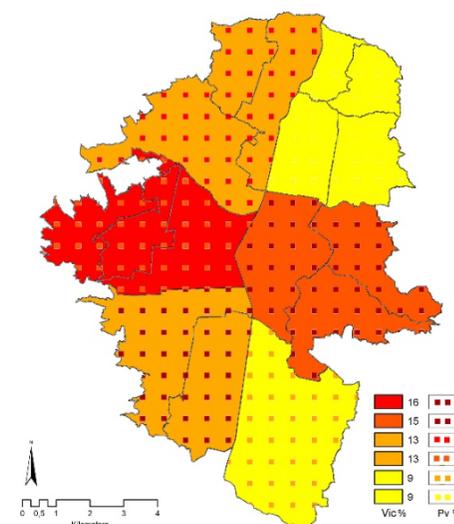
Para el año 2015 la situación no es muy distinta. Mientras la victimización total para la ciudad se encontraba en un 12%, la percepción de victimización en algunas zonas de la ciudad ascendía al 84 –zona centro oriental–, el 78% –zona noroccidental– y el 74% –zona nororiental–. (Ver Tabla 2)

Tabla 1. Inseguridad objetiva y subjetiva Medellín 2014

Zona	Vic	PIC Zona %	PIB zona %	PV %
Nororiental	9	18	5	50
Centro oriental	15	23	6	76
Suroriental	9	15	5	53
Noroccidental	13	17	9	73
Centro occidental	16	18	8	63
Suroccidental	13	20	3	76
Total	13	19	6	65

Fuente: elaboración propia con datos Medellín Cómo Vamos (2016)

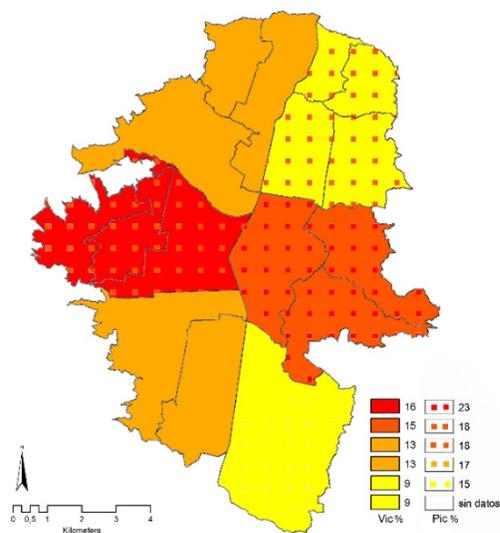
Mapa 9. Victimización Vs. percepción de victimización Medellín año 2014



Fuente: elaboración propia con datos Medellín Cómo Vamos (2016)

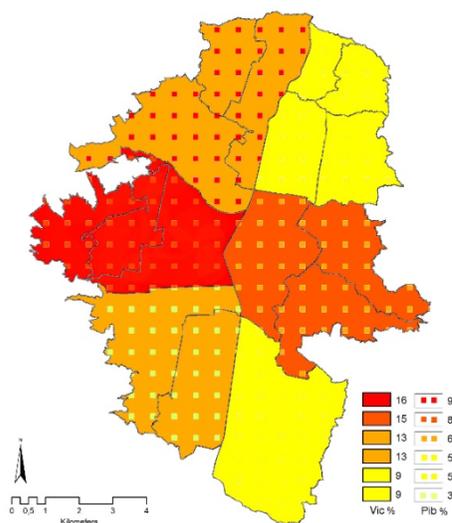
El 2016 presenta datos que se alejan de la relación tradicional entre inseguridad objetiva y subjetiva, donde la segunda suele ser sustancialmente más elevada que la primera. La

Mapa 10. Victimización Vs. percepción de inseguridad ciudad Medellín año 2014



Fuente: elaboración propia con datos Medellín Cómo Vamos (2016)

Mapa 11. Victimización Vs. percepción de inseguridad barrio Medellín año 2014



Fuente: elaboración propia con datos Medellín Cómo Vamos (2016)

Tabla 2. Inseguridad objetiva y subjetiva Medellín 2015

Zona	Vic	PIC Zona %	PIB zona %	PV %
Nororiental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	74
Centro oriental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	84
Suroriental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	42
Noroccidental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	78
Centro occidental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	62
Suroccidental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	61
Total	12	Sin datos	Sin datos	67

Fuente: elaboración propia con datos Medellín Cómo Vamos (2016)

zona con mayor victimización fue la zona centro occidental con un 19%, seguida de la zona centro oriental con un 18%. Por su parte, la percepción de inseguridad ciudad en la primera era del 15% y en la segunda del 13, y la percepción de inseguridad en el barrio era del 7% en la primera y del 13% en la segunda. (Ver Tabla 3 y Mapa 12 y 13)

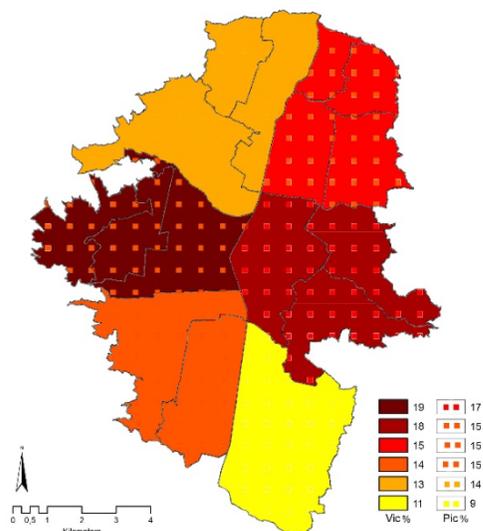
Como se afirmó antes, para el 2017 no hay datos zonales sobre victimización, percepción de inseguridad y percepción

Tabla 3. Inseguridad objetiva y subjetiva Medellín 2016

Zona	Vic	PIC Zona %	PIB zona %	PV %
Nororiental	15	15	8	Sin datos
Centro oriental	18	17	13	Sin datos
Suroriental	11	9	7	Sin datos
Noroccidental	13	14	9	Sin datos
Centro occidental	19	15	10	Sin datos
Suroccidental	14	15	7	Sin datos
Total	15	14	9	Sin datos

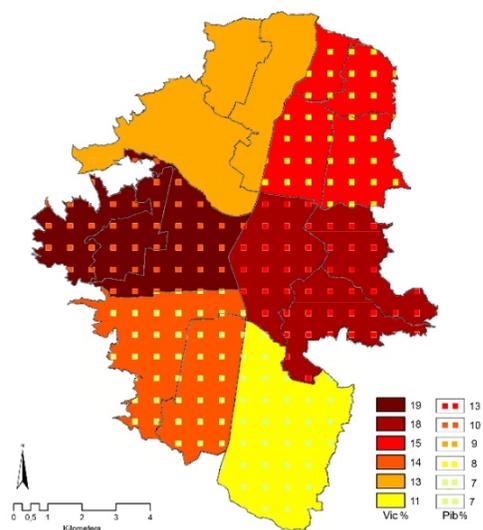
Fuente: elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos (2017)

Mapa 12. Victimización Vs. percepción de inseguridad ciudad Medellín año 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos (2017)

Mapa 13. Victimización Vs. percepción de inseguridad barrio Medellín año 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos (2017)

de victimización. Sin embargo, se mantiene la tendencia general, donde la inseguridad subjetiva está por encima de la inseguridad objetiva. (Ver Tabla 4)

La renovación urbana y la gentrificación en las políticas públicas y los programas y proyectos urbanos en la ciudad de Medellín, Colombia

Como se insinuó en la introducción, la renovación urbana ha sido una importante estrategia en el ordenamiento del territorio en la ciudad de Medellín desde sus primeros instrumentos de política pública, de suerte que está regulada en la normativa nacional desde 1989 con la Ley 9 (Congreso de Colombia, 1989). Por el contrario, la gentrificación es de tratamiento relativamente reciente en los instrumentos de ordenamiento territorial locales (Concejo de Medellín, 2014), y está ausente de regulación en el plano nacional. Tomando

Tabla 4. Inseguridad objetiva y subjetiva Medellín 2017

Zona	Vic	PIC Zona %	PIB zona %	PV %
Nororiental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Centro oriental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Suroriental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Noroccidental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Centro occidental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Suroccidental	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Total	15	20	0	0

Fuente: elaboración propia con datos de Medellín Cómo Vamos (Medellín Cómo Vamos, 2018)

como referencia las últimas dos décadas de ordenamiento territorial en la ciudad, el presente apartado tiene como objetivo describir la regulación y los programas y proyectos de renovación urbana, y la regulación de la gentrificación, en los instrumentos de ordenamiento territorial de Medellín, Colombia, entre los años 1999 y 2018.

La Renovación urbana en los instrumentos de ordenamiento territorial

En los últimos 20 años en la ciudad de Medellín, se han expedido tres planes de ordenamiento territorial: los acuerdos municipales 062 (Concejo de Medellín, 1999), 046 (Concejo de Medellín, 2006) y 048 (Concejo de Medellín, 2014). En cada uno de ellos se ha regulado la renovación urbana.

El Acuerdo 062 (Concejo de Medellín, 1999) adopta el primer Plan de Ordenamiento Territorial –POT– para el Municipio de Medellín. Allí, la renovación urbana hace parte de los objetivos –4– y políticas, y los proyectos de planes parciales de tratamientos estratégicos –artículo 105. En este se define la renovación urbana a partir de su propósito:

[...] promover importantes transformaciones en zonas que cumplen un papel fundamental en la consolidación del modelo de ordenamiento propuesto por el Plan y en el cumplimiento de los objetivos del mismo y que por razones de deterioro ambiental, físico o social, conflicto funcional interno o con su entorno inmediato, requieren de esta transformación para aprovechar al máximo su potencial [...]. (Concejo de Medellín, 1999, p. 57)

Su teleología es, entre otras cosas, “[...] el mejoramiento integral de vida de los moradores, el aprovechamiento intensivo del suelo, la racional densificación y mezcla de usos,

la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales [...]” (Concejo de Medellín, 1999). Se desarrolla a partir de instrumentos asociativos, como los planes parciales, habilitando la utilización de mayores aprovechamientos y una gama de incentivos previstos por la Ley 388 (Congreso de Colombia, 1997), y aprovechamientos menores predio a predio. En este Plan de Ordenamiento Territorial se prevé la ejecución de dos proyectos de renovación urbana, mediante planes parciales: Renovación urbana de Naranjal, que ya estaba en ejecución al momento de la expedición del POT, y Renovación urbana del barrio Corazón de Jesús, que se fundamentaba en la experiencia del primero.

El Acuerdo 046 (Concejo de Medellín, 2006) revisó y ajustó el Acuerdo 062 (Concejo de Medellín, 1999). En relación con la renovación urbana, da continuidad las previsiones del derogado POT. Así, la incorpora en el imaginario de ciudad, los objetivos estratégicos y las políticas de ordenamiento territorial –artículo 13. Así, el objetivo 4 dispone la orientación del “[...] crecimiento de la ciudad hacia adentro y racionalizar el uso y ocupación del suelo” y, dentro de las políticas, la promoción y apoyo del “[...] desarrollo de programas de renovación urbana y redesarrollo y la densificación en sectores de localización central estratégica o con buena dotación de infraestructura y transporte”. Igualmente, incorpora la renovación urbana como tratamiento para la ejecución de proyectos de planes parciales de tratamientos estratégicos, incluyendo el desarrollo asociativo público-privado –artículo 131. Adiciona la renovación urbana en las líneas estratégicas de los programas del sistema habitacional –artículo 135, donde opera como una actuación dirigida a “[...] la recuperación de la vocación residencial del centro de la ciudad y del corredor de servicios metropolitanos [...]”. Finalmente, define los polígonos a los que se les asigna este tratamiento –artículo 245:

- Z1_R_1 (parte de San Pedro).
- Z3_R_2 (parte de Estación Villa).
- Z3_R_3 (parte de Guayaquil).
- Z3_R_4 (Corazón de Jesús).
- Z3_R_5 y Z3_R_9 (parte de Calle Nueva y Colón).
- Z3_R_6 (Niquitao).
- Z4_R_7 (parte de Naranjal y San Joaquín).
- Z2_R8 (parte de Caribe).

Tabla 5. Polígonos con Tratamiento de Renovación (R)

No	Código	Tipo	Área (ha)	Localización (Parte de los barrios o sector)
1	Z1_R_1	R	2,569	Playón de Los Comuneros
2	Z1_R_2	R	4,022	La Frontera
3	Z1_R_3	R	5,287	La Francia
4	Z1_R_4	R	3,614	Andalucía
5	Z1_R_5	R	13,595	Villa Niza - Santa Cruz
6	Z1_R_6	R	15,269	Palermo - San Isidro
7	Z1_R_7	R	46,894	Moravia
8	Z1_R_8	R	10,816	Miranda
9	Z1_R_9	R	15,234	Sevilla
10	Z1_R_10	R	8,573	San Pedro
11	Z2_R_40	R	30,886	San Germán
12	Z2_R_41	R	9,086	Barrio Cerro El Volador
13	Z2_R_42	R	28,139	El Progreso
14	Z2_R_43	R	27,416	Caribe
15	Z2_R_44	R	10,342	Caribe
16	Z2_R_45	R	7,616	Tricentenario
17	Z2_R_46	R	47,568	Plaza de Ferias
18	Z2_R_48	R	13,224	Escuela de Carabineros Carlos Holguín
19	Z2_R_49	R	5,612	La Candelaria
20	Z3_R_11	R	20,316	El Chagualo
21	Z3_R_12	R	22,92	Jesús Nazareno
22	Z3_R_13	R	21,226	Estación Villa
23	Z3_R_14	R	25,486	San Benito
24	Z3_R_15	R	22,101	Corazón de Jesús
25	Z3_R_16	R	10,799	Guayaquil
26	Z3_R_17	R	39,988	Caycedo - Sucre - El Pinal - Alejandro Echavarría
27	Z3_R_18	R	9,281	Calle Nueva
28	Z3_R_19	R	26,242	Barrio Colón - Calle Nueva
29	Z3_R_20	R	27,955	Barrio Colón - San Diego - Las Palmas
30	Z3_R_21	R	62,412	Perpetuo Socorro

Finalmente, el Acuerdo 048 (Concejo de Medellín, 2014), por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias, incorpora la renovación urbana como tratamiento en las áreas de intervención estratégica, particularmente en la AIE MEDRío, lo define como categoría de tratamiento –artículos 232 y 236– y determina sus aprovechamientos –artículo 276. En relación con el AIE MEDRío, esta incluye tres zonas: Río-Norte, RíoCentro y RíoSur –artículo 62. En aquella “[...] se concentran todos los suelos con tratamiento de renovación asociados a la recuperación del Río Medellín (Aburrá) como eje ambiental y de espacio público de la región y la ciudad [...]”, cuya teleología es alcanzar una ciudad compacta que aproveche las infraestructuras existentes. Así mismo, el Acuerdo 048 (Concejo de Medellín, 2014) determina los polígonos de la ciudad con tratamiento de renovación –artículo 236. (Ver Tabla 5 y Mapa 14)

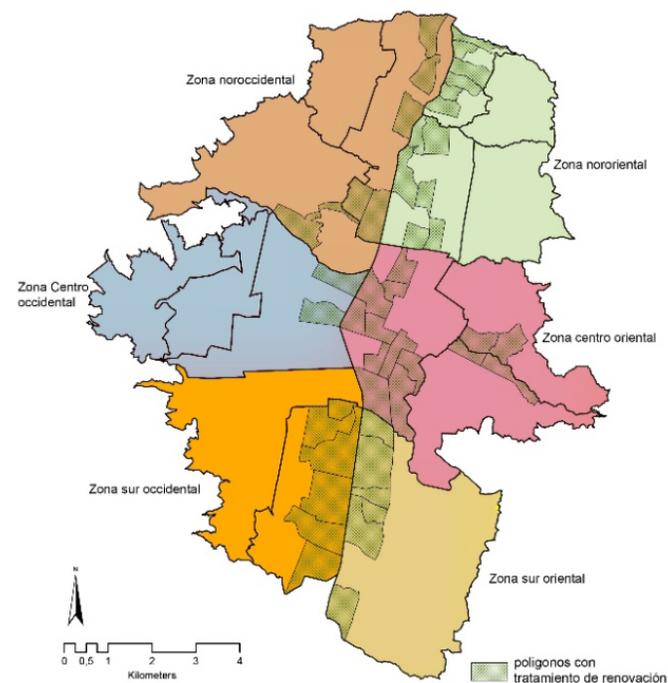
La gentrificación en los instrumentos de ordenamiento territorial de Medellín, Colombia

El Acuerdo 048 (Concejo de Medellín, 2014), por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín reguló

31	Z4_R_37	R	12,98	Naranjal
32	Z4_R_38	R	19,036	Naranjal
33	Z4_R_39	R	18,548	Carlos E. Restrepo
34	Z5_R_22	R	47,713	Barrio Colombia
35	Z5_R_23	R	30,834	Villa Carlota
36	Z5_R_24	R	14,079	Villa Carlota
37	Z5_R_25	R	6,562	Manila
38	Z5_R_26	R	22,151	Astorga - Patio Bonito
39	Z5_R_27	R	46,008	Santa María de Los Ángeles
40	Z6_R_28	R	41,034	Cristo Rey
41	Z6_R_29	R	34,666	Campo Amor y parte de Cristo Rey
42	Z6_R_30	R	53,981	Campo Amor
43	Z6_R_31	R	22,125	Santa Fé
44	Z6_R_32	R	4,718	Santa Fé
45	Z6_R_33	R	13,073	Trinidad
46	Z6_R_34	R	15,869	Tenche
47	Z6_R_35	R	11,967	Tenche
48	Z6_R_47	R	35,174	Guayabal
Total			1045,006	

Fuente: Acuerdo 048 de 2014, artículo 236.

Mapa 14. Polígonos con Tratamiento de Renovación (R)



Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo 048 de 2014, artículo 236.

la gentrificación. La parte IV del Acuerdo reguló los Sistemas Institucionales y de Gestión, en el que se incluyen los sistemas de Gestión para la Equidad Territorial [Título I] y el Ambiental, de Gestión del Riesgo y Cambio Climático [Título II]. De conformidad con el artículo 545 del POT, los Sistemas Institucionales y de Gestión se definen como un

[...] conjunto de decisiones del ordenamiento territorial que tienen por objeto la prevención y gestión de los riesgos de desastres asociados a eventos naturales de orden ambiental y cambio climático, así como los riesgos relacionados con la dinámica de crecimiento de la ciudad,

que pueden generar impactos sociales y económicos en la población, en tres áreas: [...] 1. Riesgo Ambiental [;] 2. Vulnerabilidad y riesgo social y económico [y] 3. Adaptación al Cambio Climático. (Autor, año, página)

El Sistema de vulnerabilidad y riesgo social y económico regula la protección a moradores y actividades productivas, que incluye dentro de sus acciones la prevención de la gentrificación. De acuerdo con el artículo 573 del POT, la protección a moradores se aplica a macroproyectos, programas de Renovación Urbana y Mejoramiento Integral y demás

proyectos de infraestructura, en desarrollo del modelo de ocupación establecido en el POT y con base en la política de responsabilidad social definida en la leyes 9 (Congreso de Colombia, 1989) y 388 (Congreso de Colombia, 1997). De acuerdo con la misma disposición en cita, la política de protección a moradores se fundamenta en los principios de equidad, inclusión, restablecimiento de condiciones iniciales, derecho de permanencia. Sus beneficiarios son «[...] todos los moradores y habitantes de un territorio que por razones de las intervenciones [...] deban trasladar de manera involuntaria su lugar de residencia y/o laboral». El tratamiento debe buscar la minimización de los impactos del traslado «[...] en términos económicos, sociales y culturales [...]» –artículo 574. De otro lado, la condición de beneficiario no depende de la condición jurídica que ostente frente a la tenencia del inmueble –propiedad, posesión, tenencia o residencia– o de la actividad productiva –formal o informal.

De acuerdo con el artículo 575 del POT (Concejo de Medellín, 2014), la gestión social debe implementarse de manera simultánea a la gestión urbanística e inmobiliaria en los proyectos definidos en la norma. Aquella parte del análisis del riesgo social y económico asociado al desarrollo urbano y permite «[...] conocer las realidades de los grupos sociales y la magnitud y dinámica de las actividades económicas de la población de un determinado sector [...]», a efectos de identificar y desarrollar medidas preventivas que protejan y potencien las actividades. Así, la política de protección de moradores debe incluir acciones para prevenir la gentrificación, analizar el impacto en las unidades económicas, analizar el impacto económico sobre la propiedad privada, acompañar y adelantar la gestión social y analizar la oferta institucional. Respecto de la prevención de la gentrificación, dispone el numeral 1 del artículo 575 en mención:

Los instrumentos de planificación complementaria se formularán incorporando este criterio con el fin de que con sus planteamientos se evite la expulsión de la población y de las actividades económicas por efectos del desarrollo urbano en las Áreas de Intervención Estratégica en las cuales se espera una alta transformación de la ciudad y, especialmente, en las áreas de Renovación Urbana. (Concejo de Medellín, 2014)

En este sentido, los proyectos que se desarrollen en los polígonos sometidos al tratamiento de renovación urbana, tal como se han descrito, deben adelantar acciones, entre otras, para prevenir la gentrificación, como mecanismo de protección a los moradores y las actividades económicas. Sin embargo, hasta la fecha, el municipio de Medellín no cuenta con una política de protección de moradores y actividades económicas, lo que impide prevenir, mitigar y reparar los impactos negativos de la renovación urbana en la ciudad.

Renovación urbana Vs. Percepción de inseguridad en la ciudad de Medellín

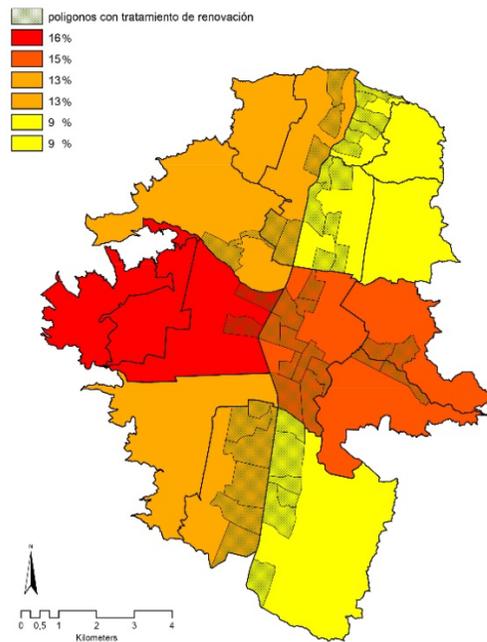
La hipótesis del presente trabajo relaciona la percepción de inseguridad con los proyectos de renovación urbana. En virtud de ella, se sostiene, la percepción de inseguridad y de victimización inciden en los criterios para determinar la proyección de actuaciones urbanísticas de renovación urbana que, finalmente, de no atenderse de forma coherente con los impactos sobre las personas y las actividades económicas asociadas al territorio, desembocan en procesos de gentrificación urbana. Así, las zonas con mayor percepción de inseguridad y victimización están más propensas a padecer gentrificación con ocasión de la ejecución de proyectos de renovación urbana.

De acuerdo con los datos presentados, para el 2014, la zona centro oriental de la ciudad es la segunda zona de la ciudad con mayor victimización, con mayor percepción de inseguridad ciudad y con mayor percepción de victimización, y en la zona donde se proyectan y ejecutan importantes proyectos de renovación urbana. (Ver Mapas 15, 16, 17 y 18)

La tendencia descrita para el 2014 se mantiene durante el año 2015, coincidiendo la zona centro oriental con la mayor percepción de victimización. (Ver Mapa 19)

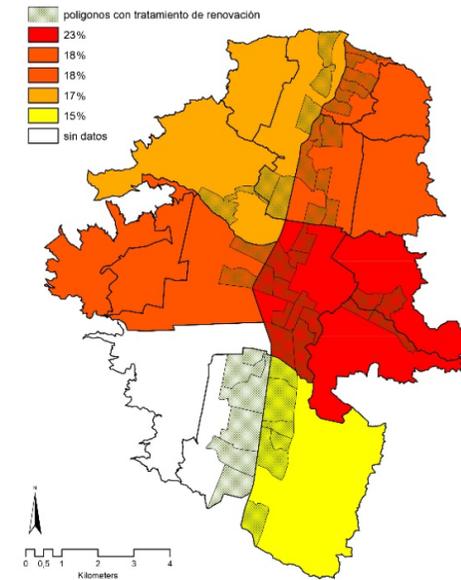
En el 2016, a pesar de no ser la zona con mayor victimización, la zona centro oriental se mantiene en el primer puesto en percepción de inseguridad y barrio. (Ver Mapas 20, 21 y 22)

Mapa 15. Victimización Vs. renovación Medellín año 2014



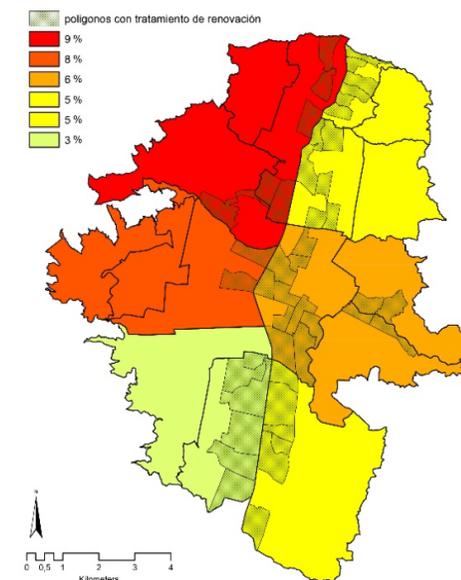
Fuente: elaboración propia

Mapa 16. Percepción inseguridad ciudad Vs. renovación Medellín año 2014



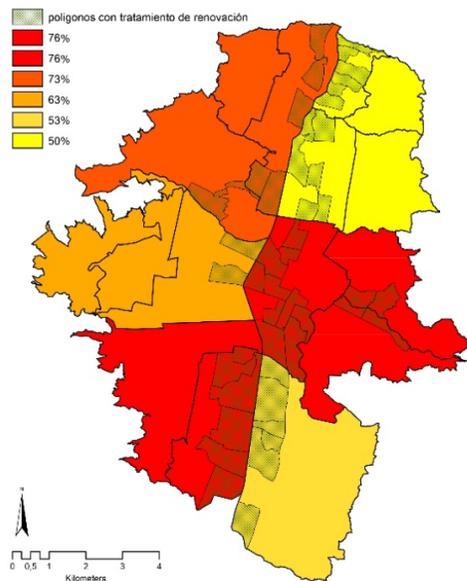
Fuente: elaboración propia

Mapa 17. Percepción inseguridad barrio Vs. renovación Medellín año 2014



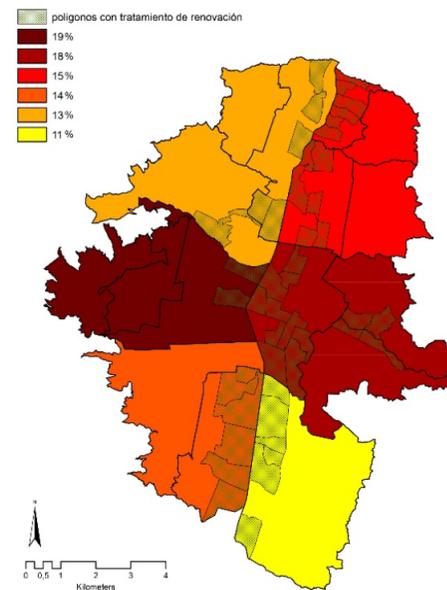
Fuente: elaboración propia

Mapa 18. Percepción de victimización Vs. renovación Medellín año 2014



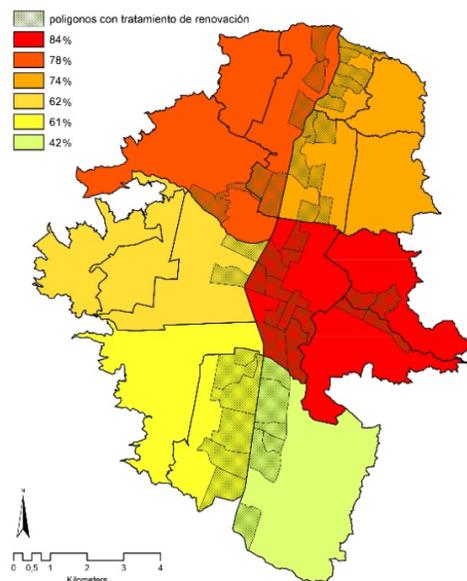
Fuente: elaboración propia

Mapa 20. Victimización Vs. renovación Medellín año 2016



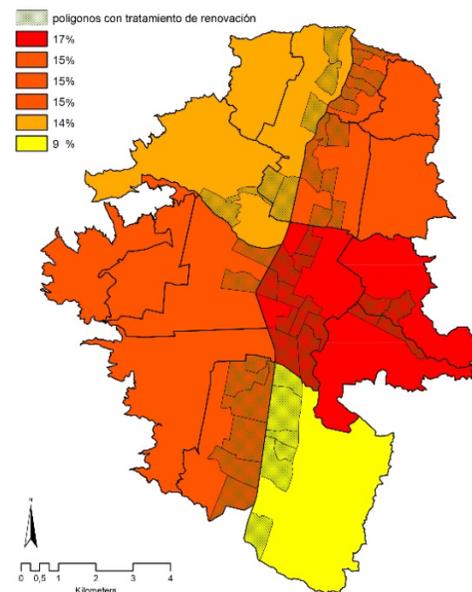
Fuente: elaboración propia

Mapa 19. Percepción de victimización Vs. renovación Medellín año 2015



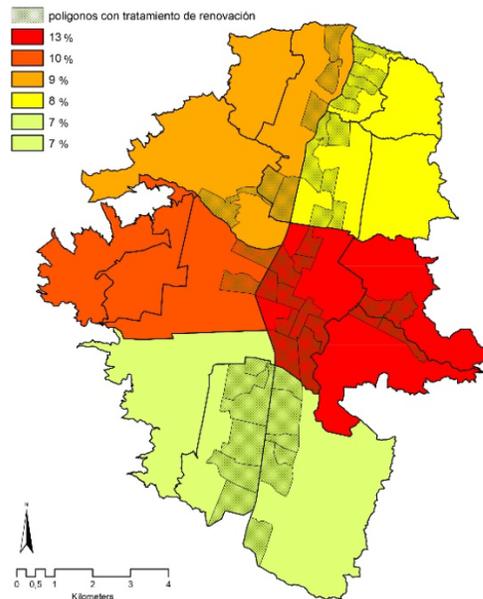
Fuente: elaboración propia

Mapa 21. Percepción de inseguridad ciudad Vs. renovación Medellín año 2016



Fuente: elaboración propia

Mapa 22. Percepción de inseguridad barrio Vs. renovación Medellín año 2016



Fuente: elaboración propia

Conclusiones y recomendaciones

Los estudios sobre gentrificación en Colombia y Medellín son escasos. La mayoría de ellos se concentran en el análisis de la renovación urbana o revitalización como procesos que contribuyen a la elitización del suelo urbano y desembocan en la expulsión de moradores y actividades económicas en los territorios. Ninguno de ellos se ocupa de incorporar la variable “inseguridad”, salvo algunas excepciones en la literatura extranjera.

La gentrificación como fenómeno urbano incorpora variables de diversa índole, entre las que se encuentra la

inseguridad objetiva y subjetiva. Los estudios tradicionales asocian ambos fenómenos en la etapa de precarización del territorio y de expulsión de las clases medias y altas. Sin embargo, se sostiene en el presente trabajo, la inseguridad, particularmente en su dimensión subjetiva, es un catalizador del tránsito hacia la revitalización. En ese sentido, juega como un factor justificador de la renovación urbana en las políticas de planeación y gestión del suelo.

De acuerdo a los datos procesados, no es posible afirmar una relación directa entre la percepción de inseguridad y victimización, dimensiones subjetivas de la inseguridad, y la gentrificación, a partir de la proyección o ejecución de proyectos de renovación urbana. Sin embargo, alimentar la reflexión con datos sobre los impactos objetivos de proyectos en ejecución, podría brindar mayores elementos para concluir sobre la validez de las hipótesis planteadas en el presente trabajo. De allí que el siguiente paso sea continuar con el levantamiento de información en campo en el marco del proyecto del que deriva este producto.

La situación de la ciudad de Medellín, en general, y de la zona centro oriental de la ciudad en particular, revela varios asuntos importantes consideraciones. En primer lugar, que la victimización no coincide con la percepción de inseguridad y la percepción de victimización, en la medida en que esta última es sustancialmente muy superior a la primera. En segundo lugar, como quedó demostrado con los datos presentados por el DANE, uno de los aspectos que incide en mayor medida en la percepción de inseguridad y victimización es la información social que circula en los medios de comunicación y en los medios institucionales.

De otro lado, en tercer lugar, la presencia de un importante número de polígonos con tratamiento de renovación urbana sobre la zona que mantiene los mayores niveles históricos de percepción de inseguridad y victimización, revela

una relación directa entre ambas variables. Sin embargo, se hace necesario estudiar con mayor nivel de profundidad las motivaciones que en el proceso de planeación del suelo urbano se invocaron para declararlos como suelo sometido al tratamiento de renovación. Ello no es óbice para afirmar enfáticamente que se hace necesaria la expedición de la política pública de protección a moradores y actividades económicas para la ciudad de Medellín, antes de que las consecuencias negativas que puede traer consigo la renovación urbana en términos de gentrificación sean irreversibles.

En cuarto lugar, es desafortunado que los sistemas de seguimiento a la ejecución de políticas públicas y la situación de la ciudad no mantenga las variables de medición en el tiempo. Esto impidió evaluar la situación para los años 2017 y 2018, de tal suerte que, aunado a investigaciones sobre los proyectos de renovación urbana que se vienen ejecutando en la ciudad, arrojará información más reciente sobre la situación de gentrificación en la ciudad. De ello deriva la necesidad de continuar con el proceso de investigación y análisis de datos.

Referencias

- Ovares Fallas, V. y Quirós Loría, J. (2013). *Evaluación de las características físicas y sociales del espacio público y su influencia en la percepción de inseguridad en el cantón de Montes de Oca, Costa Rica*. (Tesis de licenciatura en psicología). Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Psicología. Costa Rica.
- Acosta, D. A. (2014). La función social de los planes parciales en Bogotá: ¿cómo combatir la gentrificación? *Revista de Derecho Público*, (32), 2-22.
- Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá D.C., Colombia
- Blanco, J., Apaolaza, R., Bosoer, L. y González, A. (2015). Movilidades, desplazamientos y territorios: Algunos aportes para el debate de la gentrificación. *Working Paper Series Contested Cities*, 15004.

- Boivin, R. R. (2013). Rehabilitación Urbana y Gentrificación en el Barrio de Chueca: la Contribución Gay. *Revista Latino-americana de Geografía e Género, Ponta Grossa*, 4(1), 114-124.
- Cabrera, L. (2014). El proyecto del paseo del río san francisco, Puebla, México. Gentrificación fallida, dirigida por el Estado y la inversión privada. *Contested Cities*.
- Casellas, A., Dot-Jutglà, E. y Pallares-Barbera, M. (2008). Estrategia de regeneración urbana y procesos de gentrificación en el distrito Tecnológico de Barcelona. En *Globalización económica: amenazas y oportunidades para los territorios* (pp. 109-118). Valencia, España: Nau Llibres.
- Checa-Artasu, M. M. (2011). Gentrificación y cultura: algunas reflexiones. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVI(914), 1-37.
- Cisneros, J. y Cunjama, E. (2011). El color del miedo bajo el desorden del paisaje urbano en la Ciudad de México y zona metropolitana. *Revista Criminalidad*, 53(1), 275-292.
- Concejo de Medellín. (23 de diciembre de 1999). Acuerdo 062. *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín*. Medellín, Colombia: Municipio de Medellín.
- Concejo de Medellín. (2 de agosto de 2006). Acuerdo 046. *Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Medellín, Colombia: Municipio de Medellín.
- Concejo de Medellín. (26 de noviembre de 2014). Acuerdo 048. *Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias*. Medellín, Colombia: Gaceta Oficial 4267 de 2014.
- Concha-Eastman, A. (2000). Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones. En S. Rotker (Ed.), *Ciudadanías del miedo* (págs. 39-54). Caracas: Nueva Sociedad.
- Congreso de Colombia. (11 de enero de 1989). Ley 9. *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.E., Colombia: Diario Oficial No. 38.650.
- Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 388. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 43.091.
- de Urbina-González, A. (2012). El Centro Histórico de Bogotá “de puertas para adentro”: ¿el deterioro del patrimonio al servicio de la gentrificación?*. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 5(9), 46-69.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (26 de octubre de 2015). Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana.

- ECSC 2015 Medellín. *Boletín Técnico*. Bogotá, D. C., Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (enero de 2017). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana - ECSC. Bogotá, D. C., Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (7 de diciembre de 2017). Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana 2017. *Periodo de referencia año 2016*. Bogotá, D. C., Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). *Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana (ECSC) Históricas*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc-historicos>
- Díaz-Parra, I. (2014). La transformación del centro histórico de la Ciudad de México. ¿Gentrificación o repoblación? *XII Coloquio y Trabajos de Campo del Grupo de Geografía Urbana (AGE). Territorios inconclusos y sociedades rotas* (págs. 1-10). Madrid y Castilla La Mancha: AGE.
- Díaz-Parra, I. (2015). Viaje solo de ida. Gentrificación e intervención urbanística en Sevilla. *EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 41(122), 1-18.
- Fernández-Moreno, A. I. (2012). «Arts-Led»: reinventando las ciudades del siglo XXI. *Revista de Claseshistoria*, 1-21.
- Freud, S. (2013). *A General Introduction to Psychoanalysis*. Charleston: CreateSpace.
- González, S., y Hodkinson, S. (2014). Gentrificación como política pública en una ciudad provincial. El caso de la ciudad de Leeds en el Reino Unido. *Revista de Geografía Norte Grande*(58), 93-109.
- Guerrero, R. M. (2007). Segregación socio-urbana y representaciones sociales de inseguridad en dos comunas de Santiago de Chile. *Cultura y representaciones sociales*, 2(3), 151-168.
- Herrera-Medina, E., Martí-Noguera, J. J. y Molina-Prieto, L. F. (2017). Artículos Rehabilitación del contenedor y expulsión del contenido: el modelo obsoleto de renovación urbana de Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 9-15.
- Huhn, S. (2008). la percepción social de la inseguridad en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. *Revista Ciencias Sociales*, (122), 149-165.
- Janoschka, M., y Sequera, J. (2014). Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva compartivista. En J. J. Michelini (Ed.), *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina* (pp. 82-104). Madrid: Catarata.

- López Morales, E., Gasic Clet, I. y Meza Crvalán, D. (2014). Captura desigual de renta de suelo y desplazamiento exclusionario. Indicadores generales del proceso de gentrificación en Santiago de Chile, 2000-2012. *Cardenos Metrópole*, XVI(32), 565-586.
- Lorenc, T., Petticrew, M., Whitehead, M., Neary, D., Clayton, S., ... Wright, K.. (2014). Crime, fear of crime and mental health: synthesis of theory and systematic reviews of interventions and qualitative evidence. *Public Health Research*, (2), 1-397.
- Manrique, A. S. (2013). Gentrificación de La Candelaria: reconfiguraciones de lugar de residencia y consumo de grupos de altos ingresos. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 22(2), 211-234.
- Martínez-Ramírez, U. (2015). Proceso de gentrificación y desplazamiento en el espacio público del centro de la Ciudad de México. *Working Paper Serier Contested Cities*, 15006.
- Maruthaveeran, S. y Van den Bosh, C. K. (2015). Fear of crime in urban parks – What the residents of Kuala Lumpur have to say? *Urban Forestry & Urban Greening*, 14(3), 702-713.
- Medellín Cómo Vamos. (2016). Informe de calidad de vida de Medellín 2012-2015. Medellín, Colombia: Medellín Cómo Vamos.
- Medellín Cómo Vamos. (2017). Informe Encuesta de Percepción Ciudadana Medellín 2016. Medellín, Colombia: Medellín Cómo Vamos.
- Medellín Cómo Vamos. (2018). Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2017. Medellín, Colombia: Medellín Cómo Vamos.
- Medway, D., Parker, C., y Roper, S. (2016). Litter, gender and brand: The anticipation of incivilities and perceptions of crime prevalence. *Journal of Environmental Psychology*, 45, 135-144.
- Molina-Saldarriaga, C. A., y Salinas-Arreortua, L. A. (2018). Capital y desarrollo territorial. Diseños institucionales y gentrificación en el caso de la ciudad de Medellín, Colombia. *Vniversitas*, 67(136), 1-19.
- Naredo, M. (1998). *Seguridad y ciudadanía, necesidad de un pacto de convivencia*. Madrid: Editorial Instituto Juan Herrera.
- Ovares Fallas, V., y Quirós Loría, J. (2015). Inseguridad ciudadana y la evaluación del espacio público de Montes de Oca (Costa Rica). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(16), 166-185.
- Parrado-Rodríguez, C. (2018). Rehabilitación urbana y pobreza oculta. La Mariscal, Quito. *Bitácora Urbano Territorial*, 28(2), 17-24.
- Peris-López, D. (2014). El caso Triball en número. 1, 2, 3. Abandono, especulación, expulsión: gentrificación. *Workin Paper Series Contested Cities*, 14003.
- Pyszczyk, O. L. (2012). Los espacios subjetivos del miedo: construcción de la estigmatización espacial en relación con la inseguridad delictiva urbana. *Cuadernos de Geografía*, 21(1), 41-54.

- Real Academia Española [RAE]. (2017). Diccionario de la Lengua Española. *Edición del Tricentenario*, 23. Madrid: Real Academia Española.
- Renguillo, R. (2008). Sociabilidad, inseguridad y miedos Una trilogía para pensar la ciudad contemporánea. *Alteridades*, 18(36), 63-74.
- Robles, A. L. (2014). Miedo en las calles: principal emoción de la inseguridad pública delictiva. Un estudio criminológico y de género. *Revista IUS*, Año VIII(34), 81-100.
- Ruiz, S. (2013). Gobernando el miedo: La construcción social de la (in)seguridad ciudadana en el barrio del Albayzín. *Revista de Antropología Experimental*(13), 167-183.
- Salinas Arreortúa, L. A. (2013). Gentrificación de la colonia Condesa, ciudad de México. Aporte para una discusión desde latinoamérica. *Revista Geográfica de América Central*(51), 145-167.
- Segalla, V., Vietto, C., y Cravero, C. (2018). Seguridad ciudadana y gentrificación en la ciudad de Córdoba, Argentina. El caso de la ex cárcel del Paseo del Buen Pastor en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Geographia Opportuno Tempore*, 4(1), 11-19.
- Silva, C. (2013). Gentrificación y cambios socio demográficos en la Zona Sur de la ciudad de Buenos Aires. 2003-2010. Buenos Aires.
- Smith, N. (1996). Gentrification, the frontier and the restructuring of urban space. *Readings in Urban Theory*, 260-277.
- Triana, J. L. (2017). Percepción de inseguridad en polígonos geográficos prioritarios en Acapulco. *Espiral*, XXIV(70), 221-249.
- Valenzuela-Aguilera, A. (2016). Topología del miedo: impactos en la percepción espacial de la seguridad en América Latina. *URVIO*(19), 146-161.
- Valera, S. y Guàrdia, J. (2014). Perceived insecurity and fear of crime in a city with low-crime rates. (205, Ed.) *Journal of Environmental Psychology*, 38, 195.
- Vilalta, C. J. (2010). El miedo al crimen en México. Estructura lógica, bases empíricas y recomendaciones iniciales de política pública. *Gestión y Política Pública*, XIX(1), 3-36.

Ecosofía en Pueblo Bello: memoria, restitución subjetiva y transformación social¹

CARLOS ALBERTO BUILES TOBÓN², EULALIA GARCÍA-MARÍN³, SAMIR AHMED DASUKY QUICENO⁴, YESENIA LUNA OVIEDO⁵, ESMERALDA VERGARA TAMAYO⁶, MANUEL SIERRA NARANJO⁷, DENISSE ROCA-SERVAT⁸, POLINA GOLOVÁTINA-MORA⁹

- 1 El presente artículo fue realizado por los autores en el marco del proyecto interno titulado "Ecosofía en Pueblo Bello: memoria, restitución subjetiva y transformación social" con radicado: 247C-07/18-42, UPB.
- 2 Doctor en Artes, Letras y Lenguas de la Universidad de Rennes. Magíster en Estudios Políticos de la UPB. Pregrado en Filosofía de la misma Universidad. Director de la Facultad de Ciencias Políticas de la misma Universidad. Miembro del Grupo de Investigación en Estudios Políticos. Contacto: carlos.builest@upb.edu.co, <https://orcid.org/0000-00017439-4733>
- 3 Doctora en Filosofía. Magíster en Filosofía. Licenciada en Educación, con especialidad en Sociales. Docente de pregrado y posgrado de la UPB y pertenece al grupo de investigación Epimeleia de la misma universidad. Contacto eulalia.garcia@upb.edu.co, <https://orcid.org/0000-0003-2246-3789>
- 4 Doctor en Filosofía de la UPB. Magíster en Filosofía y Especialista en Ética de la misma universidad; docente de postgrados y pregrado de la UPB. Psicólogo. Pertenece al grupo de investigación Epimeleia la UPB. Contacto: samir.dasuky@upb.edu.co, <https://orcid.org/0000-0003-3116-3606>.
- 5 Representante Legal de la Fundación Arrieros por la Paz. Corregimiento de Pueblo Bello. Tecnóloga en Dirección comercial y especialista en gestión del talento humano por competencias del SENA.
- 6 Estudiante de la Maestría en Ciencias Políticas de la UPB. Investigador Asistente del proyecto: "Ecosofía en Pueblo Bello".
- 7 Estudiante del pregrado en Ingeniería Agroindustrial de la UPB. Auxiliar de Investigación en el proyecto: "Ecosofía en Pueblo Bello".
- 8 Doctora en Estudios de Justicia de la Universidad Estatal de Arizona. Profesora Titular del Doctorado en Ciencias Sociales e investigadora del Grupo Territorio de la UPB. Contacto: denisse.roca@upb.edu.co, <https://orcid.org/0000-0003-2872-6471>
- 9 Doctora en Historia de la Universidad Federal de los Urales, profesora titular de la Facultad de Comunicación-Social y Periodismo de la UPB. Pertenece al Grupo de Investigación Comunicación Urbana, GICU de la misma Universidad. Contacto: polina.golovatina@upb.edu.co, <http://orcid.org/0000-0002-7686-9699>

Introducción

Los investigadores de las Ciencias Sociales están llamados a promover el diálogo y el trabajo interdisciplinario para enfrentar los graves problemas ambientales y complejos retos sociales de nuestros tiempos. Es necesario encontrar y aplicar nuevas teorías y metodologías que, ubicadas espaciotemporalmente, entren en diálogo y transformación con la praxis. Este es el caso de la caja de herramientas que presentamos en este capítulo a través de la ecosofía. Se busca comprender la intrínseca relación entre la ecología mental, social y ambiental elaborada por Félix Guattari (1996, 2015) con el fin de propiciar un pensamiento ecosófico que promueva nuevas formas de habitar y habitarnos en el planeta y en el territorio particular.

La última década está marcada por el creciente interés investigativo en el territorio de Pueblo Bello (Turbo, Antioquía). Varias publicaciones tanto académicas como publicitarias, así como tesis de grado se enfocan en los temas de la reconstrucción del territorio y de la comunidad, elaboración de la memoria traumática, avances en la promoción, respeto y la garantía de los Derechos Humanos por el Estado en Colombia (Ahumada & Milagro, 2015; Barrera Aguilera, Carvajal Cabeza & Castro González, 2017; De Piccoli, 2019; Dueñas Orozco, 2012; Fernando Suarez, 2008; Gamboa Martínez, 2016; García Marín, 2018; García Marín & Gárce Giraldo, 2018; Hernández Medina, 2015; Ospina Quintero, 2017; Poveda Clavijo, 2018; Vera Murcia, 2012) la biodiversidad del territorio y la formación del conocimiento de ella (Forrero, 2016; Mosqueira Mena, Santamaría Poli y López Almansa, 2015; Meneses Cárdenas, 2016; Noruega Mosquiera, 2015). Sin embargo, el tema merece más sistematización y profundización tanto como la transferencia de los enfoques y resultados entre las áreas del conocimiento, los sectores y las regiones.

Este capítulo es fruto de la investigación titulada “Ecosofía en Pueblo Bello: memoria, restitución subjetiva y transformación social”, la cual proponía visualizar el esfuerzo que la comunidad de Pueblo Bello ha hecho para resignificar su vida social y económica después de haber vivido por décadas los efectos del conflicto armado colombiano en su territorio. Desde un enfoque ecosófico se aspira a explorar en encuentros con los habitantes y líderes sociales, las alternativas de desarrollo y los entramados de restitución subjetiva, así como la participación y acción política que se está produciendo en este corregimiento. El capítulo resume las reflexiones surgidas a partir de las observaciones, entrevistas con los miembros de la comunidad del corregimiento y sus líderes comunitarios realizadas durante varias visitas por el grupo de investigación entre 2016-2019, conversaciones y trabajo investigativo colectivo entre la academia y la comunidad durante este mismo período y resalta la contribución filosófica-práctica de la propuesta ecosófica del filósofo francés Félix Guattari.

La primera parte, ofrece al lector una aproximación al contexto del corregimiento Pueblo Bello del municipio de Turbo, Antioquia, espacio social en el que se encuentra enmarcada esta investigación. Se incluye el testimonio de una líderesa social y comunitaria, Yesenia Luna Oviedo, el cual permite humanizar y personalizar las estadísticas, así como los datos de la historia social, económica y del conflicto en el corregimiento. El tono del testimonio convoca a apreciar el valor del conocimiento construido a través de diálogos comunitarios que ella ha mantenido con diferentes actores del territorio.

Después se presentan los diferentes enfoques teóricos que se han explorado en Pueblo Bello. Primero, la ecosofía como alternativa al desarrollo en comunidades en tránsito hacia el posconflicto y, segundo, la restitución subjetiva, herramienta interpretada desde el psicoanálisis, para resignificar el drama

individual que algunos de los pobladores han vivido y continúan cargando como un peso psicosocial que los inmoviliza. Y tercero, las formas de participación política desde la teoría de la acción política de Hanna Arendt con énfasis central en su elaboración sobre la condición humana (2016) y en la propuesta de ecosofía de Félix Guattari (1996, 2015). Se termina con algunas reflexiones alrededor del alcance la propuesta ecosófica para pensar el caso de restitución subjetiva y transformación social de Pueblo Bello.

Pueblo Bello

Pueblo Bello es un corregimiento del municipio de Turbo en el Urabá antioqueño. Actualmente, el corregimiento cuenta con 13 veredas y un casco urbano. De las 13 veredas a 10 de ellas, la mayoría de sus habitantes han retornado: Mono Macho, Lucio Cabecera, Galilea, El Caucho, Sinaí, La Ilusión, La Unión, La Esperanza y Puerto Rico, en las cuatro veredas restantes: La Capilla, La Fría, El Tagual y Coquitál; el retorno ha sido lento y mínimo. El área del corregimiento es 120 km² y cuenta con 3.483 habitantes aproximadamente (julio 2015, ver tabla 1) de la edad dominante entre 13-59 años (ver tabla 2 y mapa 1).

Tras las masacres ocasionadas en la década de los 90 y comienzos del 2000 el corregimiento quedó casi despoblado (Hernandez Medina 2015, p. 79). Debido a estos dolorosos episodios de violencia, muchas familias abandonaron temporal o permanentemente sus hogares y las pocas familias que quedaron dormían en el monte y el sustento económico dependía, casi únicamente, de los cultivos ilícitos, ya que los grupos al margen de la ley obligaban a las familias a cultivar coca o marihuana.

La tierra ha sido y es el eje central del desarrollo de Pueblo Bello. Como en muchas otras comunidades colombianas, la

Tabla 1. Población corregimiento Pueblo Bello por veredas

N.º	Localidad	Población	Número de familias	Integrantes
1	Pueblo Bello	1302	310	4,2
2	Galilea	363	79	4,6
3	Sinaí	774	180	4,3
4	El Caucho	241	56	4,3
5	Lucio Cabecera	74	18	4,1
6	Mono Macho	168	40	4,2
7	La Capilla	Sin datos oficiales		
8	La Ilusión	211	48	4,4
9	La Unión	185	43	4,3
10	La Esperanza	57	18	3,2
11	Puerto Rico	54	17	3,2
12	La Fría	Sin datos oficiales		
13	Tagual	54	17	3,2
14	Coquitál	Sin datos oficiales		
Total		3.483	746	4,6

Fuente: Realizado por Yesenia Luna Oviedo. Representante Legal de la Fundación Arrieros por la Paz. Corregimiento de Pueblo Bello.

Tabla 2. Edades y sexo población general

Edades	Hombres	Mujeres	Total población
0 - 3	94	67	161
4 - 8	210	195	405
9 - 12	180	170	350
13 - 25	570	449	1019
26 - 40	272	238	510
41 - 59	396	350	746
>60	182	110	292
Total población	1.904	1.579	3.483

Fuente: Realizado por Yesenia Luna Oviedo. Representante Legal de la Fundación Arrieros por la Paz. Corregimiento de Pueblo Bello. 2015.

Mapa 1.



Fuente: Realizado por Yesenia Luna Oviedo. Representante Legal de la Fundación Arrieros por la Paz. Corregimiento de Pueblo Bello. Con base en el POT-2015

tierra representa el arraigo, es decir, un lugar al que se pertenece y al que se vuelve. Así mismo, es también la forma natural para conseguir el sustento económico a través de la agricultura, la ganadería, la pesca, entre otras actividades. Al ser desplazados, luego de las masacres vividas, el vínculo con la tierra se perdió y comenzaron a buscar nuevos lugares donde habitar, pero el deseo de retornar al lugar donde se creció sigue vigente.

Además, Pueblo Bello nunca dejó de ser un territorio estratégico para el conflicto armado (Hernández Medina, 2015; Vera Murcia, 2012). La presencia de diversos actores armados continúa determinando la movilidad y la organización social, a través de las amenazas y de su acción real en todo el terri-

torio. El reto está en fortalecer la relación interinstitucional con los diferentes actores sociales en un proyecto que incluya el sentido integral de la seguridad humana como respuesta a la colonización constante de actores armados en el territorio.

Con el paso del tiempo la gente empezó a retornar gradualmente de forma voluntaria y sin acompañamiento del gobierno. Cuando las personas regresaban, en ocasiones, encontraban que su parcela ya había sido ocupada por desplazados del conflicto armado de otros corregimientos. Este problema se refleja aún hoy en día en la conformación legal de las tierras, pues la gran mayoría de las parcelas no cuenta con una titulación, y las familias que las tienen, a menudo pierden su derecho a esta, porque son reclamadas por otras personas (restitución de tierras) lo que trae inestabilidad a los hogares, a la producción y, por consiguiente, a la economía local.

A partir del año 2000, con su regreso los habitantes de Pueblo Bello comenzaron a construir diferentes propuestas, entre ellas las “familias guardabosques”, para sustituir cultivos ilícitos por lícitos (Forero, 2016). Posteriormente se dio la creación de la Cooperativa de Productores Agropecuarios Solución Integración y Vida (PROASIV) la cual desde el inicio ha ejecutado proyectos de desarrollo económico con diferentes entidades públicas, como el Servicio Nacional de Aprendizaje [Sena] y otras privadas, con población víctima del conflicto armado colombiano. Dichos proyectos están relacionados con la agricultura, en alianza con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Trabajo.

El modelo de desarrollo económico propuesto por la población de Pueblo Bello incentivó una propuesta colectiva para afrontar el retorno al territorio. En ese sentido, organizaciones como PROASIV generaron todo un proceso de reconfiguración tras la violencia que hacía énfasis en la

perspectiva de bienestar, trascendiendo el aspecto meramente económico para incluir lo social y lo ambiental. Este trabajo sirvió de insumo para el proceso de resingularización de la comunidad con la creación de la Fundación Arrieros por la Paz la cual empezó a trabajar por la reconstrucción del tejido social, la equidad de género, la construcción de paz desde la ruralidad y el cuidado del medio ambiente.

Como resultado, la comunidad avanza su trabajo en pro de un beneficio común, como lo es el caso de la construcción del puente que comunica a Pueblo Bello con San Pedro de Urabá, en esta obra la población aportó la mano de obra y la comida por medio de ollas comunitarias y el PNUD aportó los materiales para la construcción. Desde el punto de vista ambiental, la comunidad también ha unido fuerzas para hacer jornadas de reforestación en áreas boscosas y limpieza del río Mulatos, dejando atrás la idea reduccionista de bienestar y desarrollo únicamente ligada al ámbito económico. Esta propuesta de trabajo colectivo de la comunidad se ha dado por iniciativa propia, con una presencia intermitente del Estado, que en algunos casos por los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha visto obligado a hacer mayor presencia.

Testimonio: contexto histórico de Pueblo Bello¹⁰

El corregimiento de Pueblo Bello está ubicado al noreste del municipio de Turbo, zona de Urabá del departamento de Antioquia.

¹⁰ Este apartado es el testimonio comunitario recogido por la líderesa Yesenia Luna Oviedo del corregimiento de Pueblo Bello en Turbo, Antioquia. La forma literaria es en estilo de tradición oral por lo que hemos mantenido su narración original.

Antes....

Érase una vez... En la fantástica esquina de América... En un lugar montañoso en total armonía con la naturaleza. Una familia proveniente del departamento de Córdoba (los Barrera) descubrió lo rica y fértil que era esa tierra ambientalmente y decidió poblarla. Así fue como regresó a su departamento contando a sus conocidos lo maravillosa que era esa tierra, y poco a poco se fueron uniendo a este propósito otras familias como los Petro Machado, los Pérez, los Delgado Mestra, los Arrieta, los Molinas y los Tavares. Así conformaron una comunidad.

El primer nombre que recibió el caserío fue *El Paso* pues era un lugar de paso entre Turbo y el departamento de Córdoba. Después se le cambió el nombre por *Avive* o *Pueblo Mocho* porque estaba dividido por el río Mulatos. El primer presidente de la Junta de Acción Comunal fue el señor Buenaventura Gutiérrez Arrieta quien al ver que por aquí pasaban y se hospedaban mujeres muy bellas de Córdoba hacia Antioquia decidió llamarlo *Pueblo Bello*.

Su economía se derivaba mayormente de la extracción de la *raicilla*, una planta medicinal que fue muy apetecida por empresas norteamericanas, de la madera roja¹¹, del engorde de cerdos para extraer la grasa -comercialización-, la pesca, la caza de animales y posteriormente de la agricultura. El territorio creció económica y geográficamente hasta convertirse en corregimiento del municipio de Turbo, Antioquia con 36 veredas.

¹¹ Tanto la raicilla medicinal como las maderas rojas fueron extraídas y comercializadas no solo por los colonos cordobeses sino también por norteamericanos que las consideraban de alto valor farmacéutico. Cabe destacar que los grupos de norteamericanos que se establecieron en el territorio de Pueblo Bello transmitieron sus creencias religiosas, especialmente la Iglesia Presbiteriana que hasta el día de hoy está presente en la vida espiritual del corregimiento.

Las familias de las veredas llegaban al casco urbano, donde comercializaban sus productos, compraban lo que necesitaban para sus familias. El principal medio de transporte eran los animales de carga, además cuenta la tradición oral que se realizaban campeonatos de fútbol y sóftbol. Los fines de semana, las familias se divertían haciendo encuentros lúdicos como el llamado *paseo de olla*¹². Tradicionalmente se celebraban las fiestas del corregimiento con bandas folclóricas (porro). A través de dos noches de caseta se festeja con bailes de sala y fandango, peleas de gallos, las fiestas de san Isidro, carreras a caballo y actividades culturales.

Era muy conocido, también el día del campesino donde de parte de la administración municipal y de los comerciantes se aportaban herramientas de trabajo para dar a los campesinos. Se celebraban reinados interveredales con el propósito de recolectar fondos para obras sociales, se hacían convites para el arreglo de las vías, los finqueros donaban carneros o cerdos para la alimentación de todo el grupo de trabajo comunitario. Las mujeres cocinaban y los hombres se encargaban de la mano de obra.

Cuando se enfermaban las personas en las veredas, eran transportadas en hamaca, llevándolas en carga hasta el casco urbano, esto era símbolo de trabajo en equipo y hermandad. Dichos recorridos duraban entre dos y cinco horas, incluso en casos eventuales de fallecimiento se contaba con un inspector municipal y posteriormente la comunidad acompañaba a los dolientes desde la primera noche hasta las novenarias.

12 En Colombia se llama *paseo de olla* a una excursión familiar o de amigos que se realiza en campo abierto donde se preparan los alimentos. El término de *olla* alude al utensilio utilizado para cocinar, el colombiano sancocho, sopa tradicional.

Algunos niños que estaban en las veredas eran apadrinados por otras familias para que pudieran terminar sus estudios en el casco urbano.

La construcción de la carretera al mar, que comunicó a Medellín con el Golfo de Urabá, conllevó a la valorización de las tierras de la región y al fortalecimiento de la producción de la madera, el ganado y el banano que determinarían la estructura económica de Urabá.

Durante...

La reactivación económica por la construcción de la carretera, así como la llegada de empresas bananeras, produjo crecimiento poblacional y desplazamientos de los ganaderos. En este sentido, Pueblo Bello creció y se convirtió en un lugar de paso estratégico para pasajeros, comerciantes y los grupos ilegales al margen de la ley.

A continuación, se enuncian los principales hechos violentos y masacres que vivió Pueblo Bello entre los años 1990 y 2012:

- El 14 de enero de 1990. Grupos paramilitares liderados por Fidel Castaño, ingresaron en la noche al corregimiento de Pueblo Bello, saquearon algunas viviendas y tomaron como rehenes a un grupo de jóvenes y hombres de la comunidad. Como resultado de la incursión 43 campesinos fueron desaparecidos forzosamente, y posteriormente asesinados. Este hecho fue en represalia de 43 cabezas (reses) que habían sido robadas por la guerrilla en la hacienda del líder paramilitar y este en venganza actuó masacrando 43 hombres de Pueblo Bello.
- En el año 1998 en el mes de julio, el 58 frente de las Farc masacró a cuatro miembros de la familia Pino Largo, en la vereda Mono Macho, a diez minutos del casco urbano de Pueblo Bello.

- El 5 de mayo de 1998 el quinto frente de las Farc, ingresó a Pueblo Bello en horas de la madrugada, quemó viviendas, locales comerciales y suspendió el fluido eléctrico. Como resultado nueve personas resultaron masacradas, en las que se encontraban cuatro mujeres miembros de una misma familia: madre e hijas,
- El 26 de junio de 1999 el 58 frente de las Farc se tomó nuevamente a Pueblo Bello y asesinó a cinco personas, en su mayoría jóvenes.
- En el intermedio, y posterior a estos hechos victimizantes, se añaden, además, las muertes selectivas realizadas por los mismos grupos armados al margen de la ley. Luchas por el poder y control del territorio dejaron entre muertes y desapariciones más de 500 víctimas hasta el año 2002¹³.

Las consecuencias de estas acciones de guerra en Pueblo Bello provocaron el desplazamiento masivo de la mayoría los habitantes de las 36 veredas que pertenecían al corregimiento. Las víctimas sufrieron daños materiales e inmateriales como consecuencia directa de los hechos; afectación en salud física y psicológica, relaciones sociales y laborales, poniendo en riesgo la vida e integridad personal de sus miembros; perdiendo sus bienes y recibiendo múltiples amenazas por parte de los grupos armados y con la incertidumbre de que se repitieran hechos. Esta situación condujo que muchas familias se desplazaran temporalmente y otras de manera permanente.

Pueblo Bello quedó desolado, los campesinos huyeron, dejando todas sus pertenencias, y las pocas familias que quedaron dormían en el monte. Este proceso de incertidumbre duró varios años. Las familias que se quedaron y las pocas

que retornaron, en su gran mayoría, obtenían su sustento económico de los cultivos ilícitos.

Cuando la situación comenzó a calmarse comenzaron a retornar familias y a llegar nuevos habitantes. Este proceso fue lento y voluntario sin acompañamiento del Estado.

Después...

Las pocas familias que decidieron quedarse en el corregimiento empezaron, en medio del temor, a retomar sus actividades, a crear iniciativas que permitieran en este corregimiento seguir cultivando y a sus hijos seguir estudiando. Activándose de esta forma la vida social y productiva en Pueblo Bello.

En el año 2003 ingresó un programa de la presidencia de la república denominado: “Familias guardabosques” con el propósito de sustituir cultivos ilícitos. De aquí nació la idea de la asociatividad como la mejor alternativa para beneficiar a muchas familias y trabajar en equipo. Se creó entonces, la primera cooperativa de trabajo en el corregimiento el 13 de julio del 2005. La cooperativa de trabajo asociado denominada: Productores Agropecuarios Solución Integración y Vida [PROASIV], se constituyó con 11 personas inicialmente. A lo largo de los años PROASIV se fue fortaleciendo y se convirtió para la región de Urabá en una de las más destacadas asociaciones en consecución de recursos comunitarios para la generación de ingresos a proyectos campesinos.

Las familias de Pueblo Bello se dedicaron a la agricultura lícita apoyadas por la cooperativa a través de proyectos productivos, sin embargo, en el año 2010, en el mes de diciembre, se sufrió una gran inundación provocada por el desbordamiento del río Mulatos, el cual pasa por el centro mismo del corregimiento. El efecto en el casco urbano fue que el nivel del agua llegó a una altura de 1,70 m aproximadamente en las

13 Cfr. ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general Grupo de Memoria Histórica (2013).

viviendas. Se destruyeron en su totalidad la mayoría de los cultivos y hubo pérdidas de enseres y animales. Los habitantes quedaron incomunicados vía terrestre durante dos semanas. Todo el corregimiento sufrió un retroceso económico en todos los sectores.

En el año 2011 cuando se estaban recuperando los pocos cultivos que quedaron de la inundación y realizando asistencia de las nuevas siembras, en el mes de mayo, Pueblo Bello volvió nuevamente a ser afectado por un fenómeno natural, esta vez un vendaval que devastó cultivos, viviendas y animales. Hemos sido afectados por la violencia humana y los fenómenos naturales. Sin embargo, seguimos luchando por el bienestar de nuestras familias y el desarrollo rural.

Después de todos estos sucesos, comenzaron las entidades gubernamentales y no gubernamentales a prestar más atención al corregimiento, por ejemplo, ingresó el SENA con cursos cortos y de formación técnica. Sin embargo, esta presencia estatal no ha sido suficiente y seguimos luchando por el bienestar de nuestras familias y el desarrollo rural. Por esta razón, la iniciativa ciudadana a través de PROASIV ha ejecutado proyectos de desarrollo económico con diferentes entidades públicas y privadas con población víctima del conflicto armado, entre los que los que se destacan: establecimiento de 240 hectáreas de caucho natural con noventa familias a inicio del año 1997; establecimiento de 300 hectáreas de cacao con 80 familias en el año 2008; apoyo con asistencia técnica e insumos a 400 familias de los municipios de Arboletes, Necoclí, Turbo y San Pedro de Urabá en el año 2010; proyecto de alianzas productivas de caucho con 99 productores en el municipio de Turbo para el fortalecimiento de la capacidades productivas en 240 hectáreas; proyecto reactivar con 30 productores víctimas y afectados por la ola invernal del 2010 a través de la reactivación de las capacidades productivas en cultivo de cacao en año 2014; y finalmente, el Proyecto de fortalecimiento de las

capacidades productivas de 100 familias víctimas del conflicto armado (plátano, cacao, arroz y maderables) en alianza con PNUD y el ministerio de trabajo.

Para ese mismo año 2014 y desde el componente social, nació el programa *Arrieros por la Paz* donde se comenzó a trabajar por la reconstrucción del tejido social, la equidad de género y la construcción de paz desde la ruralidad y medio ambiente, en todo el territorio.

En septiembre del 2015 *Arrieros por la Paz* ganó el premio nacional emprender paz. Ese mismo año se constituye el programa Arrieros por la Paz en fundación, la cual, continúa con toda la labor social, apoyando, además a la cooperativa y a la comunidad en general.

En el 2015 se presentó el proyecto de impacto social comunitario *Cash for work* con el programa de Naciones Unidas para el desarrollo [PNUD] el cual permitió la construcción del puente peatonal de la vereda Galilea donde PNUD colocó el recurso para la infraestructura y la comunidad la mano de obra y alimentación. De esta manera se construyó el puente en jornadas con *ollas comunitarias*. El puente se inauguró en mayo de 2016 con presencia del ministro de postconflicto Rafael Pardo, para esta fecha se hizo, también, el lanzamiento del proyecto *Manos a la obra por la paz*, proyecto a nivel nacional de Presidencia de la República con la participación del Ministerio del postconflicto, el Fondo Nacional del Empleo y el PNUD, que consistió en realizar obras de impacto social comunitario teniendo en cuenta la mano de obra calificada y no calificada de la comunidad. Dentro de este proceso postulamos como organización para la construcción de una placa polideportiva para el corregimiento de Pueblo Bello, la cual fue terminada el año de 2018.

En el 2016, también se realizó el proyecto PARES del Ministerio de Agricultura con operación de la Fundación de Estudios Superiores de Urabá [FESU], donde se hizo la

contratación de material vegetal de cacao con injertación de 135.000 plántulas. Gracias a este proyecto se beneficiaron muchas familias del corregimiento y fuera de él. Este mismo proyecto contempló la siembra de 100 hectáreas de cacao en el municipio de Turbo, de las cuales se sembraron 24 hectáreas en el corregimiento de Pueblo Bello.

Todos estos proyectos promovieron la paz territorial, sembraron esperanza en el futuro de las nuevas generaciones y permitieron la vida digna en el territorio hasta finales del año 2016 cuando ante la negativa del Plebiscito sobre los Acuerdos de la Paz de la Habana entre las Farc y el Gobierno Colombiano se entra en un estado de gran incertidumbre.

La ecosofía como alternativa de desarrollo

La ecosofía propuesta por Félix Guattari, propende por “la reinención de las finalidades económicas <...> de las prácticas sociales, culturales, artísticas y mentales” (2015, p. 30), lo que incide en un modelo de desarrollo distinto, que dé lugar a multiplicidad de propuestas que potencien una manera diferente de vivir acorde con los cambios culturales, con los retos del siglo XXI y con las necesidades de comunidades que viven en situaciones de vulnerabilidad.

La propuesta ecosófica, al llevarse a la práctica, permite transformar la realidad, en la medida en que ayuda a crear pensamiento que responde a los retos actuales de sociedades que se reinventan constantemente obligadas por condiciones de violencia que se traducen en masacres selectivas, por el sometimiento de algunas de las comunidades, por el desplazamiento forzado, por el desplazamiento ambiental.

Todas estas situaciones complejas de nuestro acontecer actual dan lugar al desarraigo del territorio toda vez que las personas deben dejar atrás el lugar que representa la vida, la familia, el pasado compartido con los vecinos y amigos y se

ven abocadas a ir de un lugar a otro al ser expulsados de su tierra natal, de su terruño.

La realidad de la comunidad de Pueblo Bello, municipio de Turbo, nos interroga como humanos y pone a prueba lo ideado, estudiado y aplicado en otros contextos en condiciones parecidas, sin embargo, las particularidades de las sociedades y de los lugares exigen nuevas formas de resolver las condiciones que se derivan de la desterritorialización.

Los ciudadanos son forzados por las circunstancias a buscar un nuevo lugar para establecerse y comenzar de nuevo, con la esperanza de volver a esa patria chica que se añora, que se rememora y que se lleva en el corazón, porque fueron obligados a dejar atrás ese suelo con el que existe un vínculo, que representa la identidad de lo que se es. En la búsqueda de salidas, la ecosofía inaugura una manera de entretener los distintos registros ecológicos, tales como: la ecosofía ambiental, la ecosofía social y la ecosofía mental a fin de lograr “la perspectiva de una elección ético-política” (Guattari, 2015, p. 31) como posibilidad de imaginar nuevas formas del quehacer grupal a partir de las diversas labores humanas.

Guattari plantea la “refundación ecosófica” (2015, p. 35) de todo lo que hacemos en el día a día en la relación con los otros, para proponer transformaciones significativas en la vida de nuestros congéneres con el fin de construir relaciones, asociaciones distintas a las cadenas de odio y venganza generadas a lo largo de los años. Dichos lazos pueden establecerse con el propósito de “conservar la vida humana, animal y vegetal” (Guattari, 2015, p. 38) y esto exige la práctica de un obrar diferente a partir de valores que aúnen pensamientos de bondad, amor, generosidad, perdón. Lo anterior es posible si hay una modificación del pensamiento y de las acciones del día a día en cada uno de los habitantes de la comunidad, que permita reflejar hábitos de pensamiento y hábitos de acción que se traduzcan en una nueva manera de hacer y de vivir.

La tarea exige fortaleza porque obliga a cambiar lo que por tantos años se perpetuó, se transmitió y se practicó, en la medida en que hay que obrar de manera distinta ante lo imprevisible, lo inesperado, aquello que, como humanos, nos sobredimensiona. Por eso la ecosofía se torna en paradigma que permite otras alternativas para el desarrollo en comunidades desplazadas por la mano del hombre y por los eventos de la naturaleza, como es el caso de los habitantes de Pueblo Bello, quienes, además de la violencia padecida por la mano del hombre, vivieron dos grandes inundaciones del río Mulatos.

Luego de estos hechos, en el momento en que pudieron volver a sus tierras, aquellas de las que nunca quisieron salir, sus integrantes se organizaron y acudieron a sus conocimientos ancestrales, para lograr soberanía alimentaria, y aplicaron algunas tecnologías apropiadas para crear de nuevo ecosistemas óptimos para la vida de los humanos y de los distintos seres que habitan el entorno.

En la medida en que el pensamiento deviene unidad, los que regresan se sienten ligados de nuevo a la tierra y a los otros con quienes se comparte, y a la naturaleza, además. Este pensamiento de fusión abre la puerta del quehacer con los otros y de la construcción de nuevas prácticas sociales que permitan ingeniar acciones que redunden en conexiones y encuentros a nivel colectivo y político. En palabras de Guattari: “comienzan a buscarse (...) otras formas de ver y de hacer el mundo (...) otras formas de ser” (Guattari, 2015, p. 50)

En esta búsqueda de un porvenir con calidad de vida, considerando la complejidad y diversidad de las relaciones humanas y de los ecosistemas, la ecosofía plantea una integración constante de los distintos registros: ambiental, social, mental, político, estético, y se convierte en posibilidad de múltiples horizontes que responden a los diferentes escenarios de la realidad humana y, por lo tanto, en una alternativa para un modelo de desarrollo distinto, acorde a las condiciones de esta

comunidad, porque permite evolucionar hacia otros estados del individuo que pueden responder a los retos presentados en condiciones de dificultad.

La propuesta de la ecosofía como alternativa del desarrollo es viable, en la medida en que confluyan los distintos aspectos: mental, social, ambiental, y se logren integrar los diferentes componentes de la vida, que respondan a las necesidades de los habitantes, con el fin de lograr construir una sabiduría práctica en donde los vínculos de intercambio, participación, cercanía y cordialidad se den en el discurrir cotidiano.

La ecosofía invita a construir consensos sobre las decisiones que se tomen en las comunidades, con el fin de poder aplicar procesos y conocimientos que aporten a la unidad común, lo que incide en un desarrollo que responde a las condiciones de la comunidad, en este caso, de Pueblo Bello.

Restitución subjetiva

La ecosofía plantea un pensamiento de integración de registros, uno de ellos es el mental o de la psique, desde el cual Guattari (1996) propone una tarea crítica y práctica:

Reinventar la relación del sujeto con el cuerpo, el fantasma, la finitud del tiempo, los «misterios» de la vida y de la muerte. Se verá obligada a buscar antídotos a la uniformización «mass-mediática» y telemática, al conformismo de las modas, a las manipulaciones de la opinión por la publicidad, los sondeos, etc.” (p. 20)

La acción de reinventar se hace necesaria porque los contextos históricos, sociales, económicos, políticos e intelectuales en que vivimos recientemente han llevado a la desaparición de varia especies: la humana, en la medida en que en las sociedades capitalistas las manifestaciones culturales, ar-

tísticas y estéticas pasan a un segundo plano porque no están en la lógica de la rentabilidad, como también por los grandes genocidios conocidos en el siglo XX, que muestran cómo la vida está amenazada; y la desaparición de algunas especies del reino animal y vegetal por la misma lógica del consumo, que las convierte en objeto de explotación y mercado.

La ecosofía aporta bases conceptuales para deliberar sobre la realidad compleja y cambiante de nuestro tiempo, es decir, propone una reflexión filosófica en cuanto al quehacer del hombre en relación con los diferentes aspectos del cuidado de sí, de los otros y de las cosas, para responder desde una visión integradora de los diversos aspectos ecosóficos a los desafíos actuales como la violencia, el conflicto armado, la migración, el desplazamiento forzado, el desplazamiento ambiental entre otros.

Colombia es un país afectado por todos estos fenómenos, grandes poblaciones se ven obligadas a abandonar sus tierras (Mendoza, 2012) dejando atrás sus hogares y los vínculos con los seres queridos, los vecinos, los paisanos, deben salir de manera intempestiva y armar el “cambuche” improvisado, porque no tienen otra opción, situación que desafía la creatividad ante las necesidades apremiantes de las comunidades. Esto conlleva a que tantos colombianos tengan que reinventarse la vida diariamente, como dice en lenguaje coloquial “sobre la marcha”.

Según el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] (2017) Colombia es el país con más desplazados internos en el mundo con 7,7 millones de personas. Como consecuencia de esta situación se rompen abruptamente la conexión con el territorio, las relaciones con los otros y la tierra, la forma de vida, el sentido de la vida y la identidad, entre otras muchas cosas, como también se propicia la generación de afectos como el odio, el resentimiento, la rabia, la tristeza, la impotencia, la angustia.

La ecosofía de la psique como registro integrado a lo social y a lo medioambiental propuestos por Guattari, potencia a nivel individual y colectivo una ecosofía política, ya que las decisiones y acciones de los individuos influyen en los otros y en este contexto se puede fusionar el concepto ecosófico con el de las ecofilosofías, porque desde esta perspectiva el ser humano es también la unión de diversos aspectos: cuerpo-mente-espíritu (Skolimowski 2017, p. 84).

La ecología mental es, entonces, posibilidad para transformar las relaciones que el hombre ha establecido consigo mismo, el cosmos, el planeta y con los otros seres vivos, según Skolimowski porque “dada la naturaleza creativa de la mente (...) somos cocreadores del universo y contribuimos a su destino” (Skolimowski, 2017, p. 29).

Esta mentalidad de cocreación requiere construir un pensamiento que reflexione sobre el ser humano, su relación con la vida y el cuidado de ésta en sus diversas manifestaciones, para lo cual se hace necesaria una conciencia ecofilosófica, cuya propuesta se construye en relación con la filosofía, la sabiduría, la ecología, la economía, la política como un todo, que contribuya a una transformación interior la cual permita innovar y construir un mundo diferente.

En este estado de la cuestión Guattari hace un llamado a poner la atención sobre aquellos aspectos cotidianos sobre los que se construye la vida humana, posibilitando una nueva sensibilidad que dinamice el interior de la persona y, al mismo tiempo, la sociedad. Para ello, el hombre podrá actuar de una manera parecida “más a la del artista que a la de los profesionales «psy», siempre obsesionados por un ideal caduco de cientificidad” (Guattari, 1996, p. 20). Dicha praxis también se propone como acción filosófica y vital, en tanto que el ser humano puede observar, crear, moldear, diseñar, matizar, imaginar, aventurar; capacidades del sujeto que

permiten frente a los problemas actuales, la transformación y la reinención de sí mismo y de su mundo.

En algunas de las propuestas ecofilosóficas actuales, como la de Skolimowski, se evidencia un interés por integrar los aspectos sociales, individuales, espirituales, ecológicos y políticos que permitan construir el desarrollo de lo humano y donde la preocupación de salud cobra gran importancia. En esta unidad, la salud es uno de los múltiples aspectos, sobre el que tenemos la responsabilidad de cuidar, es decir: “ocuparse de la propia salud significa responsabilizarse del fragmento del universo que está más cerca de uno” (Skolimowski, 2017, p. 85).

Esto se logra desde la práctica inmediata de atender nuestra salud y, a partir de allí, se puede generar un eco en la salud del planeta, es decir, iniciando con el cuidado de la vida en nosotros mismos, se puede llegar a una nueva sensibilidad, que va ligada a la reverencia y a la conservación, que permita reconocer el profundo significado de la vida.

La salud mental según la Organización Mundial de la Salud [OMS] (2013) se define como “un estado de bienestar en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades puede afrontar las tensiones normales de la vida, puede trabajar de forma productiva y fructífera y es capaz de hacer una contribución a su comunidad”. Aquí se quiere destacar que la persona puede afrontar las tensiones normales de la vida, pero cuando se piensa en acontecimientos violentos como la guerra, las masacres, el genocidio, el desplazamiento, entre otros, ya estamos en otro terreno muy distinto.

Las reflexiones sobre el trauma se inician en el siglo XX, durante las dos grandes guerras por los acontecimientos violentos que sufrían los combatientes en los campos de batalla, pero además de estos sucesos también el trauma se asoció a otros tipos de acontecimiento como las violaciones sexuales, diversos accidentes, las catástrofes naturales.

Desde los saberes “psi” y la salud mental se supone una linealidad entre acontecimiento violento y trauma, es decir, el acontecimiento violento como causa y el efecto, el trauma del sujeto. Una de las tantas investigaciones sobre este tema muestran como efecto de estos hechos el trastorno de estrés postraumático, como lo indica la investigación *Salud mental en víctimas de la violencia armada en Bojayá (Chocó, Colombia)*, donde afirman que frente “a un acontecimiento estresante y extremadamente traumático, le sigue la aparición de síntomas como temor, desesperanza y horrores intensos que hacen parte de trastorno por estrés postraumático [TEPT]” (Londoño, Muñiz, Correa, Patiño y Jaramillo, 2005, p. 495).

No todo acontecimiento violento necesariamente produce trauma, “no hay figuras universales del trauma” (Soler, 2014, p. 85), es decir, que hay sujetos que viven acontecimientos violentos y no son traumatizados porque recubren simbólicamente, pueden darle un sentido al acontecimiento reintegrándolo a una significación, aunque esto no evita el dolor, el sufrimiento.

Por otra parte, el trauma no se evita, como se plantea hoy por los “psi”, con resiliencia, es decir, como capacidad para resistir y estar preparado para las adversidades, ya que no se sabe a priori qué puede traumatizar a una persona porque el evento traumático es un encuentro que para el sujeto se comporta como un real, es decir, “cuando hay efracción de un real que cae bajo el individuo (...), un real imposible de anticipar, y a la vez imposible de evitar” (Soler, 1998, p. 1).

En el trauma, el sujeto se vivencia como aplastado por el acontecimiento traumático en el cual no se siente comprometido, “la responsabilidad subjetiva no está implicada” (Soler, 1998, p. 1), más bien se vive como una víctima de la voluntad del otro que lo violentó y quedó en posición de objeto, a merced de su victimario o de la naturaleza que destruyó su entorno y sus proyectos.

El trauma se caracteriza por un olvido imposible, el sujeto no puede olvidar lo vivido como traumático, de allí que haya una relación directa con la memoria, que se entiende como “disponer de un conjunto; de lo que llamamos significantes, que pueden ser imágenes, palabras, sensaciones; incluso disponer de un conjunto de signos, en los cuales el sujeto se puede reubicar cuando convoca su memoria” (Soler, 1998, p. 4).

Este olvido imposible hace que al sujeto traumatizado permanentemente le retorne lo vivido, el recuerdo, las emociones, las reacciones físicas, quedando en una posición pasiva, irrumpido por ellas sin tomar posición en el recuerdo. En esta posesión el sujeto no le da una atribución subjetiva, de allí el olvido imposible que no se inscribe en la memoria, en lo simbólico, porque es un real que se impone y no logra ser simbolizado.

En el trauma no hay memoria en tanto que el acontecimiento no se inscribe como pasado, sino que se vive en un presente perpetuo, por ello es necesario el deber de la memoria para que el sujeto pueda darle un sentido y reescribirlo como pasado y pueda continuar con la vida.

En Colombia se ha expidió la Ley 1448 del 10 de junio de 2011, Ley de víctimas y restitución de tierras y decretos reglamentarios, que tiene por objetivo las “medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”.

En el artículo 1, declara que:

La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posi-

biliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

Paralelamente a esta ley, se propone la reparación simbólica, como aquella que tiene en cuenta el carácter subjetivo de la experiencia violenta- traumática. Güilis plantea que la reparación simbólica es:

Un acto reparatorio por parte de la justicia está expuesto -en su significación subjetiva para la víctima- a la relación absolutamente singular que ésta establecerá entre lo que la reparación ofrece, y aquello que ha perdido. Con ello queremos decir que el acto reparatorio abre un ‘trabajo de simbolización’, entendido como proceso, que en la medida en que es absolutamente íntimo y singular, no dependerá exclusivamente del accionar de la justicia, ni es determinado por ella. En la subjetividad, el símbolo (reparación) no mantiene con lo simbolizado (aquello que se ha perdido y cuya pérdida debe repararse), una relación unívoca y fija. (Güilis y CELS, s. f.).

El deber de la memoria es concomitante a la reparación simbólica que incluye lo real del trauma, allí se hace necesario liberar al sujeto de su posición de víctima por las determinaciones del trauma y del olvido imposible que detiene la vida en punto temporal, donde incluso algunos sujetos no logran vislumbrar un futuro, no logran tener vida.

El deber de la memoria se vincula al proyecto de *Ecosofía en Pueblo Bello: memoria, restitución subjetiva y trans-*

*formación social*¹⁴, desde un trabajo que toca lo íntimo de cada sujeto, que implica desde el presente mirar el pasado actualizado para poder significarlo y el sujeto pueda realizar una restitución subjetiva. Esta nueva posición con respecto al trauma le puede permitir a los afectados crear acciones que, cual artistas, transformen el dolor en proyectos que les beneficien a sí mismos y a la comunidad.

En este sentido, se puede afirmar que la comunidad de Pueblo Bello da muestras de una utopía en constante construcción y como parte de dicha utopía, aspiramos a mostrar en el tema de la investigación que nos convoca el de la restitución subjetiva basada en el estudio de la salud mental, como uno de los registros que componen el tema de la ecosofía y la ecofilosofía y que nos sirven para argumentar cómo ha sido esta cocreación que busca la gestación de “una tierra humanamente habitable” (Guattari, 2015, p. 30).

Participación política y ecosofía

La evolución de la humanidad se ha enfocado en la búsqueda de una sociedad armónica, equitativa y justa en la que cada individuo pueda obtener bienestar. En el camino para alcanzar este fin se han contemplado y desechado diversos enfoques y actores, así mismo, se ha evidenciado un reiterado cuestionamiento en relación con la pertinencia de las formas de organización.

El momento actual no es ajeno a la controversia y un amplio consenso evidencia una crisis en el orden liberal, la política, la economía, la ciencia y la cultura. Así mismo, una

14 Proyecto de investigación finalizado el 9 de julio de 2019. Realizado entre los grupos de Epimeleia, Estudios Políticos, Territorio y Giku de la Universidad Pontificia Bolivariana.

pérdida de pertenencia que se deja ver a través de una crisis del vínculo cívico y político por fracturas en la representatividad. Manfred Max-Neef (2006) hace una lectura muy acertada sobre este proceso anotando que:

Todos tenemos la sensación de vivir en un mundo con el cual no nos sentimos realmente conformes, un mundo donde constatamos crecientes inequidades, desconcierto, angustias frente al futuro, y con cierta sensación de impotencia muchas veces respecto de qué podemos hacer, quiénes somos nosotros, qué poder tenemos para poder cambiar las cosas. (p. 1).

En tal sentido, la situación de los habitantes de Pueblo Bello, puede resultar similar bajo diferentes ópticas a las experimentadas por muchas otras comunidades a nivel nacional e internacional, en lo relacionado a la restricción en el acceso a los bienes y servicios prometidos por el modelo liberal; esto debido a la ausencia del Estado, lo que se manifiesta además, en particularidades como las experiencias de conflicto, sufrimiento y violencia.

Abordar la participación política puede para muchos resultar monótono y poco aportante al debate de los estudios políticos, sin embargo, ¿cómo puede pensarse en superar un tema del espacio académico cuando el mismo no ha logrado ser incorporado en el ámbito de las prácticas sociales y políticas? De tal modo que, reiterar en la discusión, estableciendo diálogos entre nuevas fórmulas siempre será un intento válido. En el caso de la participación política, podría verse traducido en un empoderamiento ciudadano y por tanto, una real posibilidad de construcción de sociedad civil.

Los postulados de Hannah Arendt (2016) sobre la política aluden a un proceso permanente de construcción humana, donde el hombre se introduce en la esfera pública para inte-

ractuar con otros hombres a los que es igual bajo la consideración que todos comparten la característica de pluralidad. Para que este encuentro trascienda el mero espacio en común, los hombres en uso de su libertad, haciendo uso de la capacidad de juzgar y armándose de valentía deben conjugar los elementos de acción y discurso para impulsar aquellos intereses que deberían estar acompañadas de un anhelo de trascendencia generacional. Alude a la construcción de un mundo habitable y duradero.

Por su parte, la propuesta de Guattari (1996) sobre ecosofía se centra en la articulación de tres ecologías: la ecología ambiental, la ecología social y la ecología mental. En uno de los postulados referidos en el ensayo *Las tres ecologías*, Guattari (1996, pp.) señala que todo es posible. Esta sentencia encuentra especial significación en una comunidad que ha sido víctima, no solo de la violencia política, sino, además, de las catástrofes naturales, como ha sido Pueblo Bello. En tal sentido, el diálogo transversal entre las tres ecologías podría promover formas particulares de construcción del tejido social.

Sustraer ambos temas del ámbito exclusivo de las ideas y hacer lecturas en el contexto de una realidad y territorio particular, aporta al impulso de una propuesta de desarrollo humano de la que los habitantes del corregimiento de Pueblo Bello se pueden beneficiar al visibilizar y ser conscientes de las prácticas que, en muchos casos, casi imperceptiblemente han instaurado. Así mismo, pueden establecerse prácticas específicas para modificar y reinventar nuevas formas de interacción en las que se sirvan de las subjetividades particulares. Es claro que, si se pretende que la articulación entre los temas tenga un impacto positivo en el territorio de Pueblo Bello, es necesario mediante un proceso de investigación detectar inicialmente cuáles son los factores de vulnerabilidad que afrontan, para posteriormente, establecer de qué modo

deben dialogar las tres ecologías contenidas en la propuesta ecosófica. En tal sentido es igualmente importante precisar cuáles son las formas de organización social y las relaciones institucionales.

Dilucidar el contexto, permite identificar los diálogos que se han establecido en el territorio a partir de los eventos traumáticos y bajo el entendido, que el Estado en su concepción institucional, ha sido escaso en Pueblo Bello. Debe indagarse, si las iniciativas de los habitantes, inconscientemente, se han valido de las tres ecologías planteadas por Guattari para configurar un escenario en el que, sin establecerse un orden jerárquico se contribuye al restablecimiento de la esfera mental, mediante la aceptación y afrontamiento de sus singularidades, de tal modo que, conectado con la ecología social que hace referencia al “desarrollar prácticas específicas que tiendan a modificar y a reinventar formas de ser en el seno de la pareja, en el seno de la familia, del contexto urbano, del trabajo, etc.” (Guattari, 1996, p.19), se generan las condiciones para el establecimiento del ser como elemento estructural del entorno social. En este escenario debe observarse si la comunidad se ha valido de la esfera medioambiental como elemento de encuentro, generación de identidad y, a su vez, como instrumento de desarrollo socioeconómico.

Establecer un diálogo entre la participación política y la ecosofía en un contexto real podría permitir la consolidación de una filosofía política que facilite el diálogo entre múltiples realidades, toda vez que la propuesta ecosófica plantea un escenario en el que no sean deslegitimados los saberes locales tomando como bandera el conocimiento bajo la óptica de la racionalidad científica. Muy por el contrario, se da una valoración y promoción de los mismos. De tal forma que el tema pretende constituirse en un referente para, a partir de un caso concreto, explorar las posibilidades de diálogo entre dos elementos, la participación política y la ecosofía, que

adecuadamente articulados pueden contribuir al desarrollo humano sostenible en el corregimiento de Pueblo Bello y, de manera más amplia, en otras comunidades puede ayudar a subsanar las reiteradas crisis de la cultura política, e incluso de subsistencia.

Reflexiones finales

El pensamiento guattariano es en esencia no individualista, enfatiza la idea del mundo compartido y plantea la revisión de las fronteras convencionales de las identidades, territorios y los conceptos habituales hacia el reconocimiento de los vínculos comunitarios para la convivencia y sobrevivencia en el planeta o un territorio. Esta propuesta invita ampliar nuestro sentido de la alteridad y considerar la naturaleza viva y no viva, todo el entorno como el Otro significativo y autónomo.

El continuo conflicto violento en la comunidad de Pueblo Bello genera una ruptura traumática, tanto para el desarrollo económico-social del territorio como en la salud mental de sus habitantes. Fragmentación y aislamiento causado por la desconfianza con sus vecinos y el Estado; desplazamiento y pérdida de los vínculos con el territorio y la comunidad. Lo anterior incide en la lenta recuperación de las personas y del tejido social.

En la comunidad de Pueblo Bello podemos observar el concepto de ecosofía de Guattari aplicado en las diferentes dimensiones: mental, social y ambiental. Cada iniciativa, aporte de este grupo humano, apunta a la transformación de la realidad desde la vida cotidiana, las prácticas económicas alternativas, la organización social en su totalidad, la lucha por revertir el dolor, y la construcción de una memoria esperanzadora.

El territorio y la naturaleza son un recurso, el medio y el integrante en estas estrategias. Este proceso paulatino ha logrado unir los diferentes registros ecosóficos de una manera lenta e integradora, ya que no ha sido fácil restaurar la confianza, el perdón, el amor. Ello se evidencia en la construcción del tejido social a través de múltiples estrategias y proyectos que han intentado tejer diferentes aspectos de la relación con el otro, lo que nos permite atrevernos a plantear que se hace una construcción política en esta sociedad, al constituirse como un grupo que elige, ante las manifestaciones de violencia vividas apotarle a co-crear otras alternativas de desarrollo.

Referencias

- Ahumada, T. & Milagro, I. (2015). Reflexiones sobre la ineficiencia del estado colombiano en la investigación de conductas contra los derechos humanos, a partir de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos. Tesis de Especialización. Universidad Militar. Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7113/ARTICULO%20IBETH%20TOBIAS%20AHUMADA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arendt, Hannah. (2016). *La condición Humana*. Barcelona: Paidós.
- ACNUR. (2017, Junio 19). *Desplazamiento forzado a nivel mundial llega a su punto más alto en décadas*. From <https://www.acnur.org/noticias/noticia/desplazamiento-forzado-a-nivel-mundial-llega-a-su-punto-mas-alto-en-decadas/>: www.acnur.org
- Barrera Aguilera, D. F., Carvajal Cabeza, P. A. & Castro González, N. (2017). *Enlaces entre Psicología Clínica y el Enfoque Psicosocial: una narración conjunta en el caso de desaparición forzada de Pueblo Bello, Antioquia*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de junio 10 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48 096 de 10 de junio de 2011.
- De Piccoli, G. (2019). Espacios destinados al recuerdo, la verdad y a la no repetición de la barbarie humana en tiempos de paz. *Módulo Arquitectura CUC 22*. Recuperado de: <https://revistascientificas.cuc.edu.co/moduloarquitecturacuc/article/view/2497>

- Dueñas Orozco, C. (2012). *Pueblo Bello: 22 años de acción colectiva para recuperar la dignidad, la memoria y la ciudadanía. Estudio de caso*. Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/2267/DuenasOrozcoCarolina2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Forero, M. (2016). Manos a la Obra por la Paz: Gobierno y Pnud aportan a la reconstrucción de la Colombia rural. Colombia PNUD. Centro de noticias. Recuperado de > Manos a la Obra por la Paz: Gobierno y Pnud aportan a la reconstrucción de la Colombia rural. Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articulos/2016/05/16/manos-a-la-obra-por-la-paz-gobierno-y-pnud-aportan-a-la-reconstruccion-de-la-colombia-rural.html>
- Gamboa Martínez, M. F. 2016. *Análisis de las medidas de satisfacción en el marco del programa de reparación colectiva implementado con la comunidad del corregimiento de Pueblo Bello, Turbo –Antioquia. Período 2012 –2016*. Tesis de maestría. Universidad de Santo Tomás. Bogotá. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/9708>
- García Marín, M. E. & Garcés Giraldo, L. F. (2018). La construcción del hogar desde la ecología mental: entre la memoria y la creación del tejido social en Pueblo Bello. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte* 55. Recuperado de: 10.35575/rvucn.n55a6
- García Marín, M. E. (2018). La ecosofía: un aporte a la memoria de Pueblo Bello. *Revista Lasallista de Investigación*, 15(1), 143-151. <https://dx.doi.org/10.22507/rli.v15n1a16>
- Guattari, F. (2015) *¿Qué es la ecosofía?* Buenos Aires: Cactus.
- Guattari, F. (1996). *Las tres ecologías*. Valencia: Pre-textto.
- Guilis, G. y CELS. (s.f.). *El concepto de reparación simbólica*. Recuperado de: www.cels.org.ar/common/documentos/concepto_reparacion_simbolica.doc
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe general Grupo de Memoria Histórica*. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Hernández Medina, A. C. (2015). Desaparición forzada de personas como estrategia de violencia Un estudio de la desaparición forzada de 43 campesinos por parte del grupo paramilitar “Los Tangueros” en el Corregimiento de Pueblo Bello (Turbo, Antioquia). Tesis de Maestría en estudios políticos e internacionales. Universidad del Rosario. Bogotá. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11977/HernandezMedina-AndreaCarolina-2016.pdf;jsessionid=759B607CD415A3D0F46B094327F5FC44?sequence=1>

- Londoño, N. H., Muñiz, O., Correa, J. E., Patiño, C. D., & Jaramillo, G. (2005). Salud mental en víctimas de la violencia armada en Bojayá (Chocó, Colombia). *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. XXXIV, núm. 4, 493-505.
- Max Neef, M. (2006). *El poder en la globalización. Futuros. No. 14, Vol. IV*, 1-11.
- Mendoza Piñeros, A. (2012) El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Revista de Economía Institucional*, 14(26), 169-202. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962012000100008
- Meneses Cárdenas, M. A. (2016). Programa de Familias Guardabosques: un instrumento de política pública para la erradicación de cultivos ilícitos. *Agroforesteria neotropical* 1 (6). Recuperado de <http://revistas.ut.edu.co/index.php/agroforesteria/article/view/1203>
- Mosquera Mena, R. A., Santamaría Poli, T. & López Almansa, J. C. (2015). Sistemas de transmisión del conocimiento etnobotánico de plantas silvestres comestibles en Turbo, Antioquia, Colombia. *Revista de investigación agraria y ambiental* 6 (1), pp. 133-143. Recuperado de: <https://doi.org/10.22490/21456453.1269>
- Noriega Mosquera, H. D. (2015). *Aprendizaje de la lectura en el grado primero de la Institución Educativa Pueblo Bello desde una perspectiva sociocultural*. Tesis de maestría. Universidad de Antioquia, Medellín. Recuperado de: <http://tesis.udea.edu.co/handle/10495/6997>
- Organización Mundial de la Salud. (2013, Diciembre). From https://www.who.int/features/factfiles/mental_health/es/#
- Ospina Quintero, Andrea (2017) *Análisis de la implementación de la política de reparación colectiva. El caso de Pueblo Bello*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/56528/>
- Poveda Clavijo, J. (2018). Turbo: estabilidad y cambio de la cooptación. En J. Revelo Rebolledo & M. García Villegas (Eds). *El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, pp. 164- 200.
- Soler, C. (1998). El trauma. Conferencia pronunciada el el Hospital Álvarez, 1- 9. Buenos Aires.
- Soler, C. (2014). *Lo que queda de la infancia*. Medellín: Asociación Foro del Campo Lacaniano de Medellín.
- Skolimowski, H.(2017). *Filosofía viva: la ecofilosofía como un árbol de vida* (Trad.
- Francisco López Martín). Girona: Atalanta.
- Suárez, A. F. (2008). La sevicia en las masacres de la guerra colombiana. *Análisis Político* 21 (63), p. 59-77. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46017>

Vera Murcia, M. S. (2012). *Iniciativas de memoria: Repertorios, escalas y sentidos. Estudio de caso: La I conmemoración de la desaparición forzada de 43 campesinos en Pueblo Bello, Turbo, Antioquia (1990-2012)*. Tesis de Maestría en Estudios Políticos. Universidad Nacional. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7746/1/melissasusyveramurcia.2012.pdf>

Educación, gobernanza y criminalidad en Medellín: Un análisis espacial 2004-2016¹

MG. GUILLERMO DAVID HINCAPIÉ VÉLEZ

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA²

MG. JHONNY MONCADA MESA

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA³

MG. OSMAR LEANDRO LOAIZA

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA⁴

PH.D. LUIS HORACIO BOTERO MONTOYA

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA⁵

-
- 1 Este trabajo da cuenta de los resultados de la investigación realizada por el grupo de investigación en Análisis Económico UPB-GAE- y financiada por el ICFES, y cuyo título corresponde: “Efectos de la Política de Escuelas de Calidad, Equidad y Convivencia –ECEC– en la reducción del crimen: un análisis espacio-temporal”, con radicado institucional CIDI N° 945B-12/17-39
 - 2 Docente-investigador, Escuela de Economía, Administración y Negocios de la Universidad Pontificia Bolivariana (sede Medellín); integrante del grupo de investigación en Análisis Económico UPB –GAE UPB y coordinador de trabajos de grado de pregrado. Correo electrónico: guillermo.hincapie@upb.edu.co; <https://orcid.org/0000-0003-4175-7643>.
 - 3 Docente-investigador, Escuela de Economía, Administración y Negocios de la Universidad Pontificia Bolivariana (sede Medellín); integrante del grupo de investigación en Análisis Económico UPB –GAE UPB–. Correo electrónico: jhonny.moncada@upb.edu.co; <https://orcid.org/0000-0003-4431-1540>
 - 4 Docente-investigador Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia; Correo electrónico: osmarllq@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-2982-0646>
 - 5 Docente-investigador; integrante del grupo de investigación en Portafolios, Programas y Proyectos –GIP3– y coordinador de in-

Introducción

Una de las aristas de la desigualdad socioeconómica, se manifiesta en la prevalencia de entornos inseguros que tienen un mayor impacto sobre las personas de bajos ingresos, pues sus posibilidades materiales para alejarse o protegerse de tales entornos son muy reducidas. Por tanto, reducir la criminalidad también es combatir una de las fuentes de inestabilidad social e institucional que dificultan el derramamiento de los beneficios del crecimiento económico. La educación no solo forma ciudadanos, sino también moldea la estructura de incentivos que enfrenta el joven al elegir entre la legalidad o la criminalidad. El marco de decisión que ofrece el acceso a la educación en términos del uso del tiempo, las expectativas de participación sobre el mercado laboral, del balance de los costos y beneficios del actuar ilegal, en teoría actúan como mecanismos disuasorios de la actividad criminal.

En los últimos años, y para buena parte de los países en desarrollo, la educación se ha convertido en prioridad de las agendas y planes de gobierno, debido a sus efectos sobre el crecimiento económico y sus impactos sobre el mejoramiento relativo de los estándares de vida de la población. Diferentes ciencias y disciplinas, entre ellas las ciencias políticas, económicas, pedagógicas y sociológicas, han establecido impactos significativos de la educación sobre fenómenos como la criminalidad, la pobreza y las libertades democráticas.

La educación presenta, por un lado, potenciales efectos sobre la criminalidad al reducir el tiempo de exposición de

los estudiantes a ambientes de criminalidad y al aumentar, por el otro, las expectativas de ingresos legales. Las políticas dedicadas a la cobertura y a la calidad de la educación, en la práctica, comportarán efectos no sólo sobre el crecimiento económico, sino también sobre la criminalidad y otros fenómenos socio-económicos conexos.

Si bien son varios los estudios que se han acometido sobre violencia y criminalidad en Medellín, es pertinente destacar el realizado por Dávila (2016), donde señala que no han sido pocos los estudios que se han ocupado de la violencia urbana, el conflicto armado, la seguridad, el crimen y el delito en Medellín. Según Dávila (2016), “las investigaciones variadas, con múltiples métodos, enfoques, factores explicativos, impactos y conclusiones han llegado al lector especializado en los últimos años (en especial en los 15 anteriores). Vale la pena advertir que en su mayoría se trata de trabajos metodológicos, rigurosos y pertinentes. Sin embargo, este cúmulo de resultados científicos no es suficiente para abarcar por completo el campo de análisis propuesto; se podría decir que Medellín no está sobre-diagnosticada y aún falta mucho por decir” (p. 108).

El caso de Medellín es sin duda representativo y ejemplarizante, tras crecer de manera acelerada a finales del siglo XX, fenómeno asociado a que la ciudad se convirtió en el epicentro del comercio mundial de narcóticos durante los años 1980 y la urbe más violenta a principios del decenio de 1990. No obstante, hoy Medellín es reconocida internacionalmente como un modelo de desarrollo urbano tras haber logrado promover, a través de la planificación urbana, una especie de reingeniería económica y social. La transformación de Medellín ha estado enmarcada en el desarrollo de una serie de políticas con acento social e incluyente, en lo que se ha denominado urbanismo social, y en el desarrollo de acciones propias de la gobernanza, tales como el ejercicio

investigación la Escuela de Economía, Administración y Negocios de la Universidad Pontificia Bolivariana (sede Medellín). Correo electrónico: luishoracio.botero@upb.edu.co; <https://orcid.org/0000-0002-4116-8876>

de presupuesto participativo, reconocido como una de las mejores prácticas de gobernanza de una ciudad capital.

En aras de contribuir a la reflexión sobre la triada *Gobierno, territorio y seguridad*, y en virtud de que la investigación que inspira este capítulo da cuenta de la relación entre educación, gobernanza y criminalidad, es pertinente señalar que la primera ha sido y será la mejor forma no solo de combatir el crimen, sino también de conformar los elementos fundantes de un buen gobierno y consolidar el territorio. Por tradición, el énfasis en el análisis de la educación se centra en la preparación para el trabajo, el mercado laboral, el análisis del capital humano como factor explicativo del crecimiento económico y de las desigualdades de ingreso. En otros ámbitos, la educación tiene un papel destacado en la formación ciudadana, así como es considerada como determinante de conductas relacionadas con la salud y con externalidades que inciden positivamente en la calidad de vida del individuo.

Entre la educación y la criminalidad, y como parte de la propuesta investigativa, se encuentra la gobernanza, entendida como la participación de actores estratégicos en las decisiones que los afectan. Dichos actores, para el caso puntual de la investigación realizada, corresponden al sector público estatal, sector privado y comunidad de barrios, a quienes les corresponde intervenir las políticas de calidad de la educación de la ciudad y combatir, por ende, el crimen entre los jóvenes escolares.

Esta investigación partió de la premisa de que la educación promueve ciudadanos respetuosos y, a través de ella, se enseña no solamente habilidades para fortalecer las capacidades individuales, sino también competencias blandas que preparan a los adolescentes para la interacción social y la convivencia pacífica. De esta manera, se considera que fortalecer el sistema educativo de una ciudad, debe convertirse en fuente de externalidades de orden cívico que conduzca a eliminar los

incentivos que invitan a los jóvenes a sumarse a actividades delictivas y criminales.

El propósito de este capítulo es descriptivo y pretende el examen de los hechos de criminalidad en la ciudad de Medellín para el periodo (2004-2016). Dado que interesa explorar la relación de la criminalidad con el nivel de educación de la ciudad, son analizados también los datos de calidad educativa calculados, a partir de los puntajes de las pruebas SABER 11 para este mismo periodo, también computados a escala de barrio.⁶

El enfoque estadístico considerado en este capítulo es diferente al usualmente utilizado en economía, y vincula un enfoque espacial de los fenómenos de criminalidad y educación. Anima esta elección metodológica el hecho de que, tanto el fenómeno de criminalidad como de educación, no son aleatorios en el espacio político de la ciudad, sino que se encuentran muy relacionados con el nivel socio-económico de los barrios que integran la ciudad de Medellín. Por ejemplo, y como se señalará, los asesinatos por arma de fuego suelen ocurrir más en los barrios periféricos de la ciudad, los barrios de menores niveles de ingreso y, paralelamente, estos barrios presentan los niveles más bajos de calidad educativa. De esta manera, el enfoque utilizado permitirá discernir los patrones espaciales de estos dos importantes fenómenos de la ciudad, con el fin de proveer piezas de evidencia estadística que eventualmente puedan sustentar el establecimiento y planificación de políticas públicas educativas, propias de una gobernanza, donde los actores estratégicos, directa o

6 Como indicador de calidad educativa fue considerado el promedio del rendimiento promedio de los estudiantes en la prueba de matemáticas. Este procedimiento es recurrente en la literatura colombiana. Para tal efecto, véase Loaiza Quintero e Hincapié Vélez (2016) en http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-44832016000100002&script=sci_abstract&tlng=en

indirectamente involucrados, participen en las decisiones que en esta materia se precisan.

El Estado de la cuestión

El fenómeno del crimen ha sido estudiado bajo diversas perspectivas teóricas y empíricas que van desde posturas antropológicas y sociológicas hasta económicas y políticas, que han enriquecido el debate en los últimos años. Desde la mirada de la economía, las implicaciones del crimen, en términos de afectación social, han sido ampliamente señaladas, bajo la consideración de los costos sociales que dicho fenómeno comporta. En tal sentido, la literatura sobre economía del crimen considera que los costos asociados al crimen pueden dividirse entre costos tangibles y costos intangibles, (Clotfelter, 1977; Becker, 1968). La consideración de tales costos permite definir un análisis sobre los determinantes del crimen, (Lauridsen, Zeren y Ari, 2013).

Los costos tangibles corresponden a aquellos asociados a los costos de la inversión pública destinada a la prevención y judicialización del crimen, como la inversión en cuerpos policiales, en un sistema carcelario y un sistema judicial; estos costos tienden a incrementarse en la medida en que el crimen se incrementa. Por otro lado, Donohue (2007), señala que existen costos intangibles de necesaria consideración, como la pérdida de productividad laboral asociada a los individuos afectados directa e indirectamente por este fenómeno, y la afectación generada sobre el mercado laboral que supondría una reducción en la oferta laboral.

Aunque, como lo señalan Lauridsen, Zeren y Ari (2013), no existe un consenso definitivo en la literatura acerca de las causas del crimen, es posible establecer, en general, que los determinantes del accionar ilegal se pueden subdividir en un grupo de factores socio-económicos y un grupo de factores

demográficos. Los determinantes que teórica y empíricamente han resultado relevantes, son los que se expresan en la siguiente relación funcional:

$$\text{Crimen} = f(\text{PIB}, \text{Inflación}, \text{Urbanización}, \text{Nivel Educación}, \text{Capacidad Institucional del Estado})$$

Donde, en primera instancia, la literatura establece una relación inversa entre el crimen y el nivel de ingresos, frecuentemente aproximado por el Producto Interno Bruto (Ehrlich, 1973; Kelly, 2000; Engelhardt, Rocheteau y Rupert, 2008). Sin embargo, este hallazgo ha sido matizado por Gumus (2004), quien enfatiza que el factor preponderante en la determinación del crimen es la desigualdad de ingresos. Además, desde una perspectiva macroeconómica, se ha establecido que un mayor nivel de inflación conduce a reducir el poder adquisitivo de los salarios de los individuos, disminuyendo, con ello, el estándar de vida e incrementando las probabilidades de incurrir en actividades criminales (Ralston, 1999; Teles, 2004; Tang y Lean, 2007).

También se ha considerado que un mayor tamaño urbano trae consigo un aumento de la criminalidad. A.M. Masih y R. Masih (1996) y Helsley y Strange (1999) establecen que la razón fundamental es que en las ciudades grandes la probabilidad de ser judicializado o capturado es menor, lo cual conduce en el fondo a sustentar mayores incentivos hacia la actividad criminal. Este fenómeno está conectado con la capacidad institucional para contrarrestar la anonimidad del criminal, con el fin de dar aplicación al imperio de la Ley. En este respecto, es bastante claro que un aparato policial y judicial efectivos constituyen un ingrediente fundamental para disuadir cualquier actividad ilícita.

Respecto al nivel de educación y su relación con el fenómeno del crimen, distintos autores como Lochner (1999),

Grogger (1998), pasando por Marselli (1997) establecen que el mecanismo, a través del cual el nivel de educación afecta al crimen, viene dado por el efecto de un mayor nivel de capital humano sobre el nivel de ingresos esperados, efecto que está compuesto tanto por la menor incidencia del desempleo sobre la población educada, como por los mayores salarios devengados.

El nivel de capital humano tiene la característica de constituir un potencial mitigador no sólo del fenómeno del crimen en sí mismo, sino de los costos intangibles señalados por la literatura, en especial, en la productividad laboral. Un nivel de capital humano mayor generaría en los individuos un salario esperado mayor, incentivando una permanencia en la oferta laboral y, con ello, reduciendo las probabilidades de incursionar en actividades criminales. Esta hipótesis se deriva del modelo económico sobre el crimen iniciado por Becker (1968), con desarrollos posteriores de (Witte y Witt, 2002; Grogger, 1998), en el cual, el crimen es entendido como una actividad económica sujeta a una rentabilidad. Si el beneficio esperado de la actividad criminal es mayor a su costo esperado, se generan incentivos para realizar una actividad criminal (Warren, 1978). En este sentido, la actividad criminal es considerada por el enfoque económico, a diferencia de enfoques psicológicos y sociológicos, como una actividad sustitutiva de cualquier actividad bajo un contexto del cumplimiento de las normas (Becker, 1968).

Según Machin, Marie, y Vujić (2011) es posible considerar otros dos mecanismos adicionales claves, por medio de los cuales la educación puede reducir el nivel de crimen. El primero tiene que ver con el tiempo dedicado a la educación, el cual limita el tiempo que disponen los jóvenes para llevar a cabo actividades criminales. El segundo vincula el crimen y la educación con el nivel de paciencia o aversión al riesgo.

Así, los individuos con más paciencia tienen bajas tasas de descuento futuro, por lo que valoran más los ingresos futuros en comparación con los individuos de tasas altas, lo que los lleva a educarse.

Por su parte, Hansen y Machin (2003) plantea que el tiempo gastado en educación por parte de los niños –tiempo destinado a la escuela–, constituye un determinante psicológico del crimen, que se encuentra relacionado con la paciencia (tasa de descuento) y el grado de aversión al riesgo, fundamentales a la hora de examinar la probabilidad de incurrir en una acción ilegal. Desde esta perspectiva (Lochner y Moretti, 2004) y Hjalmarsson (2008) encuentran en los subsidios a la educación, de oferta y de demanda, una herramienta efectiva para contrarrestar el accionar ilícito. En suma, el elemento común subyacente a los distintos mecanismos de transmisión considerados en la literatura está relacionado con el costo de oportunidad, percibido por el individuo, donde (a grosso modo) un mayor nivel de opciones u oportunidades educativas, sobre todo en el corto plazo, hacen más atractivas las opciones lícitas, tanto por la mayor rentabilidad percibida de permanecer en la legalidad a futuro, como por el mayor riesgo relativo percibido al incurrir en actividades criminales.

Feinstein y Sabates (2005), llevan a cabo una estimación, por medio de la técnica de Diferencias en Diferencias, del efecto de programas de intervención del gobierno inglés para la delincuencia juvenil, que involucra fundamentalmente incentivos para la permanencia escolar. Los autores encuentran que los lugares en donde se llevaron a cabo estos programas redujeron la criminalidad entre menores de edad en 1.1 y 1.5 por mil. De esta manera, las políticas educativas presentan efectos externos apreciables sobre la criminalidad juvenil. Estos autores presentan una completa revisión de literatura teórica respecto a los efectos de la educación sobre el crimen.

El caso de Medellín

En los trabajos investigativos sobre los temas de violencia y crimen predominan los descriptivos y, en menor medida, los de tipo descriptivo analítico, que conducen a la formulación de hipótesis.

[p]redominan los trabajos descriptivos en los que se da cuenta de los contextos, actores y modalidades de la violencia, características de los sujetos y las poblaciones, impactos o consecuencias de la misma. Le siguen estudios de carácter descriptivo analítico en los que la descripción de los fenómenos se combina con interpretaciones que conducen a la formulación de hipótesis, y en aportes a la construcción de conocimiento sobre los temas de violencia y conflicto armado urbano (Dávila, 2016, p. 113).

De la revisión literatura, resulta relevante el abordaje de los estudios sobre violencia y crimen; el rastreo teórico y, sobre todo, aquel correspondiente a las investigaciones sobre violencia urbana y criminalidad en Medellín: Giraldo y Fortou (2014) señalan que a principios de los noventa, la ciudad alcanzó tasas de hasta casi 400 homicidios por cada 100.000 habitantes, teniendo en ese entonces una de las tasas de homicidios más altas del planeta, es decir, 6.809 muertos ese año. Posteriormente, la ciudad alcanzó una reducción considerable en las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes (100.000), así: 34 en 2007; 52 en 2012; 38 en 2013; 28,5 en 2014 y menos de 20 en 2015 (Giraldo y Preciado, 2015, p. 3).

Según cifras del Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia de Medellín –SICS–, en 2016, se presentaron en Medellín 534 homicidios, 38 casos más en relación con el

año 2015, lo que redundó en un aumento del 6,8% en la tasa de homicidios frente al año inmediatamente anterior, ubicándose en una tasa de 21,5 casos de homicidios por cien mil habitantes. Este aumento terminó frenando la tendencia de descenso de la tasa, que traía desde el año 2010, luego de experimentar un incremento sustancial en el año 2009 (106,9%)⁷.

Giraldo y Fortou (2014) consideran que los factores del éxito en la reducción de los indicadores de violencia se debe a aspectos como: intervenciones nacionales, como la Operación Orión (octubre del 2002); la negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las operaciones contra objetivos de alto valor; los avances notables en la presencia y el fortalecimiento del Estado local, en especial en las áreas marginales y suburbanas, donde las instituciones recuperaron el control territorial; la coordinación entre los niveles local, regional y nacional de gobierno; la hegemonía, desafiada coyunturalmente, de la fuerza pública y la intervención urbanística como hipótesis (p. 82).

Del rastreo teórico, dos trabajos son destacables: “*El libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Medellín*” y el de “*Valores, representaciones y capital social en Antioquia*”. Según Dávila (2016), el primero involucra a sectores sociales en los procesos de gobernanza de la seguridad y reconfigura los tipos de relaciones entre la academia y el ente gubernamental. Entre tanto, el segundo, es un trabajo que introduce en el contexto regional los métodos de economía experimental y realiza mediciones de la confianza, reciprocidad, percepción de corrupción, valores morales y familiares, entre otros.

⁷ Véase el informe completo en <https://www.medellincomovamos.org/seguridad-y-convivencia/>

La importancia de la gobernanza

Es menester abordar lo relacionado con la gobernanza como elemento necesario, para entender la relación entre educación y criminalidad, tal como se señaló en la parte introductoria. El concepto, si bien pareciera novedoso, deja de serlo desde el rastreo teórico. Según Dufour (2009), este se ha abordado desde hace más de 400 años. Lo nuevo, sin embargo, radica en que el término ha trascendido y se entiende como una nueva modalidad de gestión del poder y, por ende, en un nuevo modelo de gestión para lo público. Las variaciones contemplan cambios en las formas de poder y del sistema de relaciones con agentes públicos y privados, por lo que Moulaert, Parra y Swyngedouw (2014) indican que la gobernanza debe trascender en el cambio de las relaciones sociales y estructuras de poder, incluyéndose prácticas sociales inclusivas y democráticas.

La gobernanza tiene múltiples acepciones y miradas. En la Tabla 1, se relacionan los conceptos asociados y autores que han abordado el concepto de gobernanza.

Hallazgos: patrones espaciales de la criminalidad y la calidad educativa

Los hallazgos corresponden al comportamiento de los principales indicadores de criminalidad en la ciudad de Medellín para el periodo (2004-2016). En el Gráfico 1, *Comportamiento de la criminalidad en la ciudad de Medellín*, se establece que los homicidios por arma de fuego han presentado un comportamiento volátil en dicho periodo con el mayor pico de incidencia en los años 2009 y 2010; sin embargo, este indicador ha mostrado un decrecimiento significativo para el año 2016. Por su parte, los homicidios por arma cortopunzante fueron menos volátiles, aunque los años de mayor

Tabla 1. Características de la gobernanza

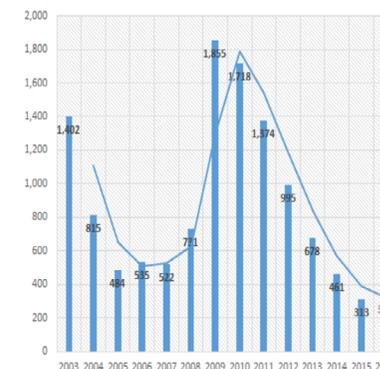
Interdependencia	Empoderamiento y formación de los actores para la actuación	(Aguilar, 2010), (Prats i catalá, 2005), (Ramírez Brouchoud & Tabares Quiroz, 2011), (Aguilar, 2009)
Redes de gobernanza	Gerenciamiento de redes. Consolidación de redes público-privadas-civil. Alianzas y coaliciones público-privadas.	(Leyva Botero & Agudelo Henao, 2013).
Acuerdos	Actos colectivos. Realización de acuerdos y consensos para el bienestar común. Políticas públicas.	(Aguilar, 2010), (Restrepo Medina, 2011), (Firman, 2008).
Articulación	Articulación y coordinación de actores. Interacción entre actores gubernamentales, sociales, públicos y privados, sociedad civil. Interrelaciones. Estructura de relaciones. Integración.	(Frey, 2012), (Prats i catalá, 2005), (Cano Blandón, 2011), (Minnerya, y otros, 2013), (Michellini, 2010).
Cooperación	Corresponsabilidad.	(Ramírez Brouchoud & Tabares Quiroz, 2011), (Restrepo Medina, 2011), (Lumita, 2013), (Zurbriggen, 2011).
Autocontrol	Mecanismos de autocontrol y autorregulación.	(Robert Dufour, 2009), (Valdés ugalde, 2008), (Restrepo Medina, 2011).

Gráfico 1. Comportamiento de la criminalidad en la ciudad de Medellín

Principios democráticos	Democracia y principios democráticos.	(Hout, 2010), (Prats, 2001) (Uvalle Berrones, 2011), (Fernández Aller, 2009), (Canto Chac, 2008), (Mariñez Navarro, 2007), (Valdés ugalde, 2008), (PNUD, 2002), (Pacheco Pedraza, 2013), (Canto Chac, 2008).
Derechos humanos	Equidad y principios de derechos humanos (equilibrio y justicia social).	(Jiménez Benítez, 2007), (Fernández Aller, 2009), (PNUD, 2002), (Valdés ugalde, 2008), (UNESCO, 2008), (Polanco, 2010).
Planificación	Procesos de planificación local, regional, urbana, metropolitana, entre otras.	(Ye, 2014).
Negociación	Mecanismos o procesos de negociación.	(Michelini, 2010), (Ramírez Brouchoud & Tabares Quiroz, 2011).
Participación	Mecanismos de participación.	(Mariñez Navarro, 2007), (Cano Blandón, 2011), (Keller, 2008), (Ramírez Brouchoud & Tabares Quiroz, 2011), (Closa Montero, 2003), (Speer, 2012), (Lumita, 2013), (Fernández Aller, 2009).
Toma de decisiones	Ejercicio del poder democrático. Información y comunicación para la toma de decisiones.	(Vigil & Fernández, 2012), (Restrepo Medina, 2011).

Fuente: elaboración propia con base en levantamiento del estado del arte (2018).

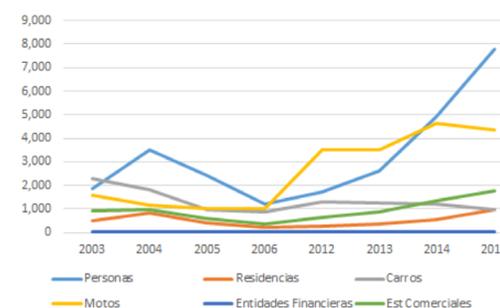
Homicidios por Arma de Fuego (2004-2016)



Homicidios por Arma Corto-punzante (2004-2016)



Comportamiento de Tipos de Hurto en la Ciudad de Medellín (2003-2015)



Fuente: Cálculos propios con base en los datos suministrados por la Secretaría de Seguridad de Medellín.

frecuencia coinciden con los de arma de fuego. Los hurtos a personas presentaron un incremento tendencial en todo el periodo, con relativas disminuciones en el año 2006; tal comportamiento es seguido por el hurto a motocicletas, pero a partir del año 2012 el hurto a personas tomó la delantera, así como el comportamiento creciente de los hurtos a establecimientos comerciales a partir del año 2006 al igual que hurto a residencias también fue considerado.

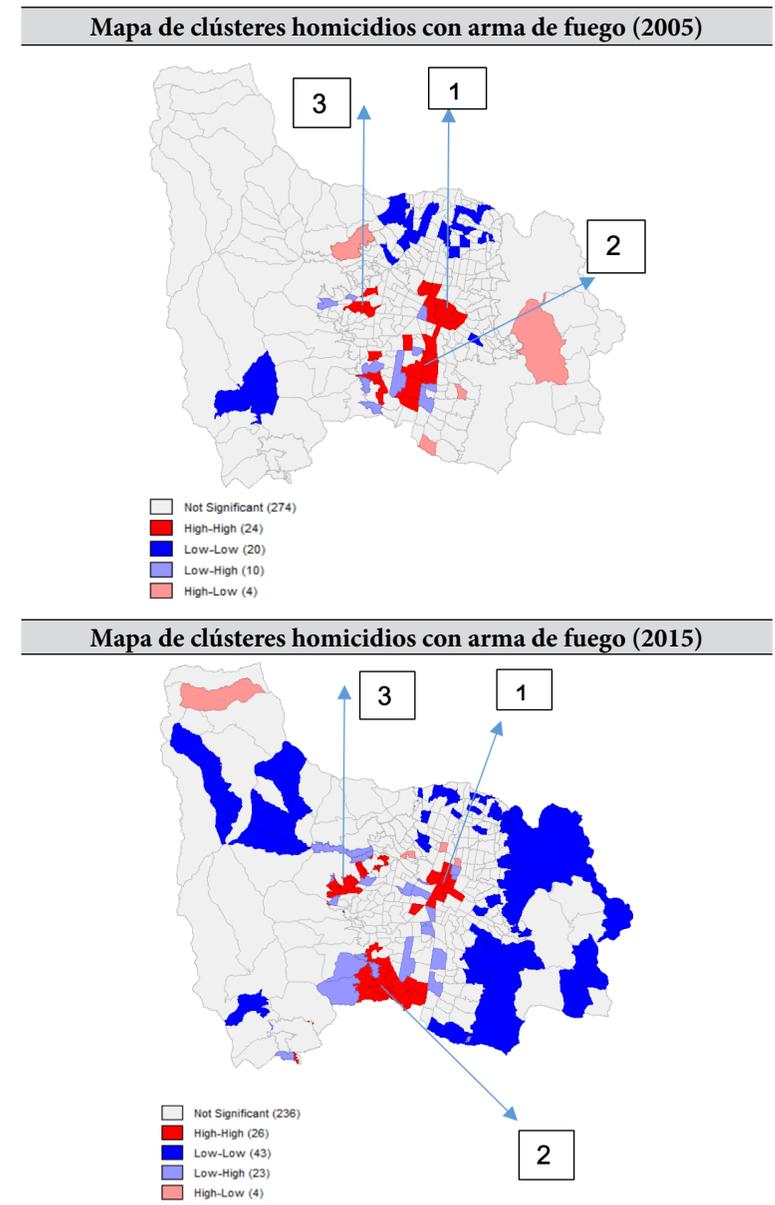
Patrones espaciales de la criminalidad versus educación

La criminalidad es aproximada, a través del número total de hurtos por barrio o, en su defecto, por el número total de homicidios por barrio. Para analizar el patrón espacial del crimen, a través del tiempo, se recurrió a los indicadores locales de asociación espacial (LISA), para detectar, a través de los años, cuáles barrios son clasificados como pertenecientes a la clasificación de alta criminalidad (es decir, la cantidad de veces que son asignados al clúster alto-alto de criminalidad) medida por hurtos o por homicidios.

Un aspecto importante de la investigación tiene que ver con la identificación, en paralelo, de los patrones espaciales de la criminalidad y del nivel educativo, a escala de barrio. Esto permite evidenciar las relaciones existentes entre estos fenómenos y poder controlar el impacto de la inversión en educación sobre el fenómeno del crimen. De esta manera, se exponen a continuación los hallazgos encontrados en el análisis de los datos de criminalidad y los datos de educación.

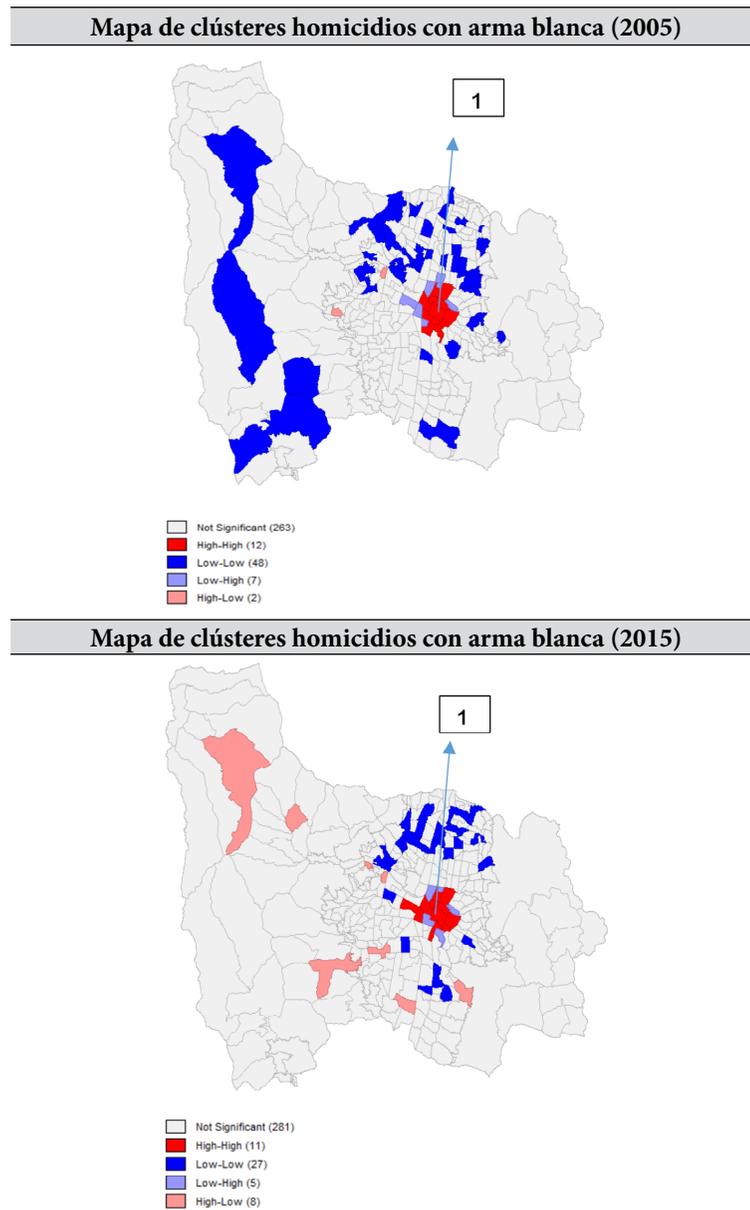
Los Gráficos 2 y 2a presentan el comportamiento de los clústeres de asociación espacial –Moran local⁸– de los ho-

Gráfico 2. Moran local de los homicidios 2005 versus 2015



Fuente: Cálculos propios con base en datos suministrados por la Secretaría de Seguridad de Medellín.

8 El índice Moran local corresponde a un análisis de autocorrelación espacial local que se efectúa, a través de dos instrumentos: el gráfico

Gráfico 2a. Moran local de los homicidios 2005 versus 2015

Fuente: Cálculos propios con base en datos suministrados por la Secretaría de Seguridad de Medellín.

miciidios en un comparativo de los años 2005 y 2015. En el año 2005, los homicidios por arma de fuego presentaron un agrupamiento alrededor del centro de la ciudad y del barrio *La Candelaria*, epicentro en buena medida de las actividades comerciales de la ciudad de Medellín. Puede notarse, además, que en 2005 el clúster alto-alto en homicidios por arma de fuego incluye la zona sur-oriental de la ciudad, donde se ubican barrios alto nivel socio-económico en la zona de *El Poblado*. De igual manera, en la zona centro-occidente, se destaca un clúster de alto nivel de homicidios por arma de fuego

En el año 2015, la reducción de los homicidios se lleva a cabo en buena parte de la periferia urbana (ver Gráfico 2). El clúster bajo-bajo (en azul) comporta los barrios de menor nivel de homicidios por arma de fuego, comprendidos tanto en la parte nordeste y sureste. En cuanto a la distribución de los clústeres, sigue predominando los clústeres de alta criminalidad del año 2005. Ahora bien, nótese que el clúster alto-alto cambia su distribución espacial, en tanto los agrupamientos de barrios con elevadas tasas de homicidios por arma de fuego se desplazan más hacia el occidente (agrupamiento A3) y más hacia el sur (agrupamiento A2), mientras el agrupamiento en el centro de la ciudad se mantiene relativamente estable (agrupamiento A1).

El comportamiento espacial anterior responde al tipo de crimen. En efecto, los homicidios por arma de fuego presentan una estrecha correlación con el comportamiento de las estructuras del crimen organizado y en especial con el conflicto entre bandas por el control del micro-tráfico en la

de Moran y los indicadores locales de asociación espacial, que para el caso de la investigación en cuestión y de la Gráfica 2, corresponden al comparativo de los homicidios con arma de fuego entre el 2005 y el 2015.

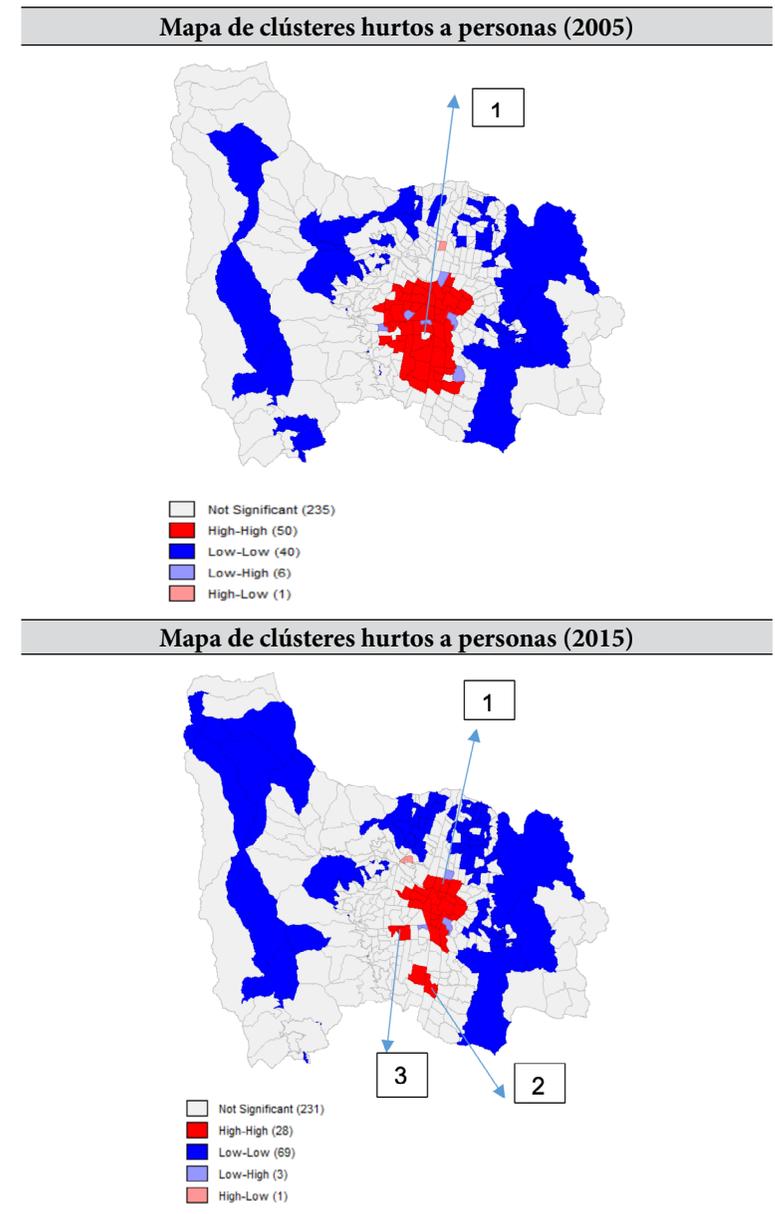
ciudad. Estas estructuras tienden a ubicarse en la periferia económica de la ciudad, donde existe una menor presencia del Estado; de ahí que los barrios con mayor difusión se encuentren en la periferia y no en el centro de la ciudad. Este patrón, además, se conserva para el 2015, aunque el estadístico de prueba del Moran local se encuentra ligeramente por encima del 10% de significancia.

Los homicidios por arma corto-punzante presentan un patrón espacial más concentrado en el centro de la ciudad, como único agrupamiento, lo cual empieza a ser indicativo de un menor nivel de difusión dada la permanencia del clúster en los dos años. El clúster bajo-bajo se extiende por buena parte de la zona oeste por el corregimiento de *San Antonio de Prado*.

En el Gráfico 3, se presenta la distribución del Moran local de los hurtos a personas. El clúster alto-alto, que comporta los barrios de mayor nivel de hurtos, se encuentran en el centro de la ciudad, como en los homicidios. Sin embargo, el clúster es más amplio y, por lo tanto, presenta un mayor efecto contagio o *spillover*⁹. Los hurtos a personas tienden a ocurrir más frecuentemente en el centro debido a la mayor interacción entre individuos y la mayor actividad económica del área. Para el año 2015 puede notarse que este clúster de alta criminalidad se reduce en tamaño, de donde puede colegirse, por lo tanto, que el efecto *spillover* de este clúster se reduce para el año 2015. Esta reducción en tamaño del clúster alto-alto se traduce también en una fragmentación, pues lo que era un *continuum* de barrios de alta criminalidad

9 El efecto *spillover* es un concepto ampliamente utilizado en diferentes disciplinas. En los últimos años, está adquiriendo gran importancia en campos de aplicación como la economía. En sentido general, el *spillover* es el impacto que tienen fenómenos, eventos o políticas de un sector en otros grupos que no fueron los que indujeron o participaron en dicho evento.

Gráfico 3. Moran local de los hurtos a personas 2005 versus 2015



Fuente: Cálculos propios con base en datos suministrados por la Secretaría de Seguridad de Medellín.

da lugar otros dos de alta criminalidad ahora inconexos con la zona centro con epicentros en el sector de *Laureles* (barrios *Rosales* y *El Nogal*) y en los límites de las comunas 14 (*Patio Bonito*) y 15 (*Campo Amor*).

En cuanto a los patrones espaciales de la educación, fueron considerados variables de rendimiento educativo y el puntaje promedio en las pruebas de lectura crítica y razonamiento cuantitativo.

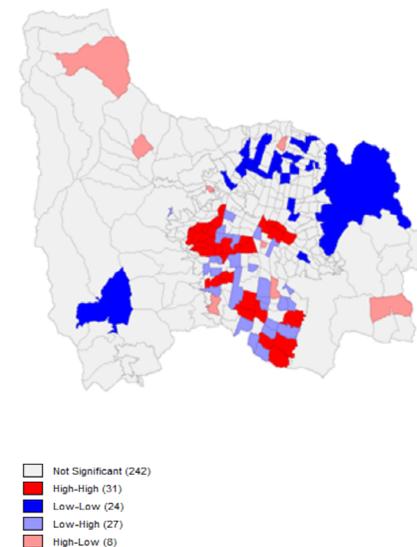
Los Gráficos 4 y 4a, muestran el Moran local, Mapa de clústeres, del rendimiento en la prueba de Matemáticas y lenguaje¹⁰. Como puede notarse en la distribución espacial de los clústeres, los agrupamientos en el espacio de los barrios que tienen alto rendimiento tanto en la prueba de matemáticas como en la prueba de lenguaje, clúster alto-alto (en rojo), ocurren en la zona centro Occidental de la ciudad, donde se encuentra el barrio *La Floresta* y en la zona sur, en el barrio *El Poblado*, sectores característicamente ricos en la distribución del nivel de ingresos de la ciudad. Resulta reseñable, además, el patrón espacial similar para ambas pruebas en los años aquí considerados.

Por otro lado, la zona norte de la ciudad, en los barrios de *Manrique* y *Castilla*, por ejemplo, y en la zona centro oriental, se identifican los clústeres de bajo score en matemáticas y lenguaje. Además, en el sur, se detectan los clústeres bajo-alto (en azul claro) caracterizados por barrios de bajo score en matemáticas, pero que están inmersos en un vecindario de alto rendimiento, por lo que constituyen islas de bajo rendimiento educativo.

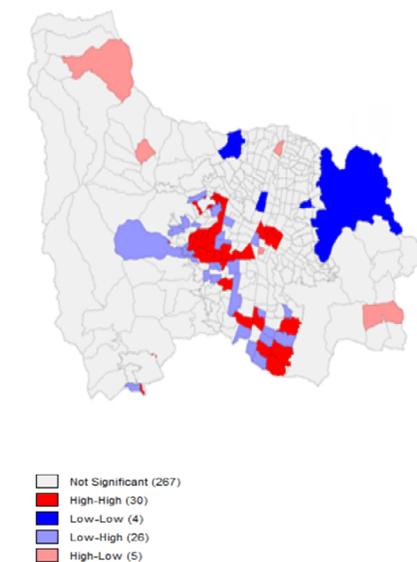
10 Como se muestra en los anexos, la correlación del puntaje promedio en la prueba de matemáticas y en la prueba de lectura crítica es mayor al 90%, por lo que esta colinealidad de la prueba hizo necesario tomar solo la prueba de matemáticas para este y otros ejercicios.

Gráfico 4. Moran local del puntaje en las pruebas de lenguaje y matemáticas 2005 versus 2015

Mapa de clústeres del rendimiento en lenguaje (2005)

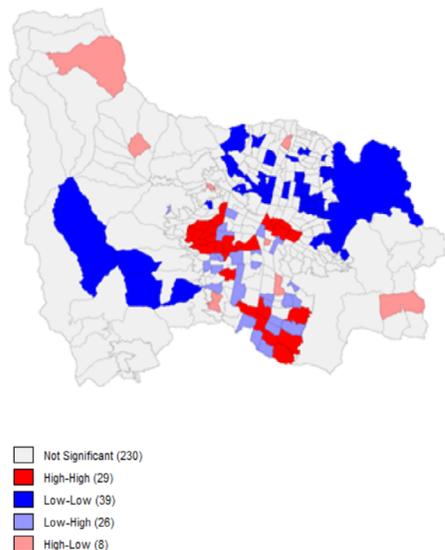


Mapa de clústeres del rendimiento en lenguaje (2015)

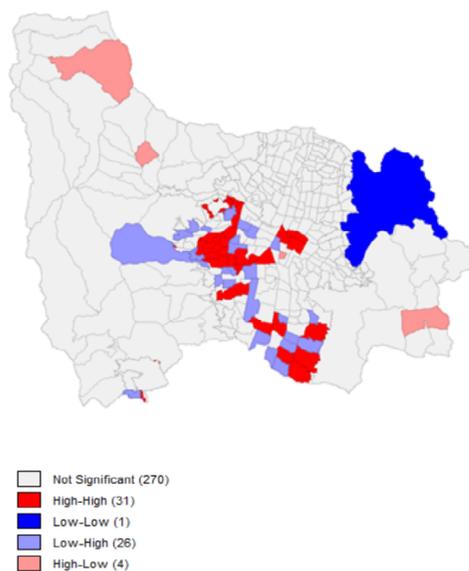


Fuente: Cálculos propios con base en datos suministrados por la Secretaría de Seguridad de Medellín.

Mapa de clústeres del rendimiento en lenguaje (2005)



Mapa de clústeres del rendimiento en lenguaje (2015)



Fuente: Cálculos propios con base en datos suministrados por la Secretaría de Seguridad de Medellín.

Al comparar la distribución espacial de la calidad educativa, medida por los puntajes en las pruebas Saber 11 en Lenguaje y Matemáticas con los mapas que delatan la distribución espacial del crimen, a primera vista no parecen existir patrones comunes. Sin embargo, ha de notarse como las zonas con alta calidad educativa también hay una incidencia menor del homicidio

Además, para clarificar si hay algún tipo de intersección entre homicidios, hurtos, y calidad educativa, se hace un agrupamiento de los barrios de Medellín en función de estas tres variables, utilizando los algoritmos de agrupamiento o compresión de datos “clústeres *k-means*”¹¹ y “clústeres jerárquicos”, para producir cuatro grupos cuyos promedios se reportan en las Tablas 2 y 3.

Tabla 2. Clústeres *k-means*

Clúster	Puntaje Matemáticas	Hurtos	Homicidios	Número de Barrios
1	49.55	41.90	0.96	114
2	67.61	50.19	1.25	16
3	44.28	1707.00	11.00	1
4	50.21	101.89	5.70	37

Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por la Secretaría de Seguridad de Medellín.

11 Los *clústeres k-means* (en inglés, *k means clustering*) consiste en un metodología de cuantificación vectorial, originalmente del procesamiento de señales, que es popular para el análisis de clústeres en la minería de datos. *K-means clustering* tiene como objetivo dividir *n* observaciones en *k* clústeres en los que cada observación pertenece al clúster con la media más cercana, que sirve como prototipo del clúster.

En ambos casos se agrupan los barrios de Medellín en cuatro grupos. En la tabla 2, en la cual se reportan las agrupaciones derivadas por *clústeres k-means* se observa que los clústeres 3 y 4, que tienen una baja calidad educativa en relación al clúster 2 (en cuanto a puntaje promedio en prueba de Matemáticas), coincidentalmente, padecen de unos niveles de homicidios y hurtos elevados con respecto al clúster 2. Por tanto, aparentemente los escenarios de alta delincuencia en cierta medida pueden coincidir con escenarios de baja calidad educativa.

Tabla 3. Clústeres jerárquicos

Clúster	Puntaje Matemáticas	Hurtos	Homicidios	Número de Barrios
1	49.85	49.22	1.54	142
2	50.72	138.17	8.75	12
3	69.33	54.08	1.38	13
4	44.28	1707.00	11.00	1

Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por la Secretaría de Seguridad de Medellín.

La situación que revelan los *clústeres jerárquicos* no es muy diferente. En la tabla 3 se observa que los clústeres 2 y 4, que tienen bajo rendimiento educativo (bajo puntaje promedio en Matemáticas) cuando se comparan con el clúster 3, tienen asimismo alta incidencia de hurtos y homicidios.

Debilidad de la gobernanza

Al analizar la gobernanza, se detectó que, pese que existe una política pública en materia de seguridad para la ciudad de Medellín (Acuerdo 12 del 4 de septiembre de 2015), la gobernanza es muy débil, para resolver los índices de criminalidad, máxime si entendemos por aquella la participación activa

de los actores privados, públicos y sociales en las decisiones que los afectan.

Según la propuesta de Prats (2001), la gobernanza establece “los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil” (p. 114). En el caso de Medellín y, en particular en la investigación en cuestión, no se encontró la existencia de estas redes. Este hecho implica que no hay forma de disminuir el impacto de amenazas de escala territorial, dada la No existencia de un trabajo preventivo y de solución a la problemática existente, al menos para el periodo analizado 2004-2016.

Del análisis realizado, y para que se dé una gobernanza viable y posible entre educación y criminalidad, es necesario establecer redes de apoyo con alta participación ciudadana y que cooperen entre ellas. Estas redes de apoyo, no se evidenciaron en el trabajo de campo realizado, hecho que permite inferir que entre los actores estratégicos no hay acciones contundentes para reducir, al menos, los índices de criminalidad reseñados en las gráficas anteriores.

Reconocer la gobernanza como un sistema de gobernar, se hace cada vez más necesario. Se impone la exigencia de interpretar cómo se generan las interacciones sociales; la incidencia de estos en los cambios y tendencias en el comportamiento de la sociedad, así como las formas de gobierno que estas hacen emerger. Para comprender las interrelaciones, es necesario entender la diversidad, complejidad y dinamismo que las tendencias en los cambios sociales se dan. La gobernanza, asumida como un complejo (*complexus*¹²) de

12 *Complexus* significa lo que está tejido junto; en efecto, hay complejidad cuando son inseparables los elementos diferentes que constituyen un todo (como el económico, el político, el socioló-

interacciones entre los públicos de interés (*stakeholders*, en inglés)¹³ y el gobierno, considerando que cada uno de ellos es poseedor de intereses que ejerce un poder que incide en la orientación del gobierno, constituye un reto indiscutible, donde tanto la gobernabilidad como la gobernanza se hacen complementarias. Por ello, es menester entender y asumir la limitada capacidad de dirección de gobierno que se da en la gobernabilidad, pero, a su vez, la posibilidad de que este acometa la construcción de redes y de sinergias y, por ende, de interrelaciones para que se genere gobernabilidad en gobernanza entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

Para el caso concreto, la gobernanza requiere actores estratégicos, tales como empresarios, políticos, instituciones educativas, medios de comunicación, funcionarios del Estado, organizaciones sociales y ciudadanía, en general. No obstante, y más allá de esta enumeración, es preciso identificar las características de los contextos sociopolíticos en los que intervienen las políticas de seguridad y en los que se mueven los diferentes actores estratégicos.

gico, el psicológico, el afectivo, el mitológico) y que existe un tejido interdependiente, interactivo e inter-retroactivo entre el objeto de conocimiento y su contexto, las partes y el todo, el todo y las partes, las partes entre ellas. Para mayor ilustración sobre este concepto, se sugiere ir a la obra de Edgar Morín, titulada “Los siete saberes necesarios para la educación del futuro”.

- 13 Los públicos de interés o *stakeholders* en inglés han tomado gran fuerza hoy en el lenguaje empresarial y en el sector público. Cada vez más, estos públicos o grupos de interés son determinantes para el quehacer de las organizaciones, sean éstas públicas, privadas o mixtas, y del relacionamiento de estas últimas con dichos *stakeholders* dependerán conceptos como responsabilidad social y reputación corporativa. Para mayor información, se recomienda ir al texto de Botero Montoya (2011), titulado. “*Teoría de públicos. Lo público y lo privado desde la perspectiva de la comunicación*”, publicado por el Sello Editorial de la Universidad de Medellín, tercera edición.

Conclusiones

Tras realizar la investigación en cuestión, y aplicar las herramientas de análisis, a partir de la técnica de autocorrelación (entre ellas, Moral local), se determinó que la calidad de la educación tiene estrecha relación con la criminalidad. El fortalecer el sistema educativo de una ciudad es fuente de externalidades más que necesarias, para eliminar los factores que invitan a los jóvenes a sumarse a actividades delictivas y criminales.

Para los tipos de criminalidad, se encontró que los homicidios por arma de fuego presentan agrupamientos de alta criminalidad en la zona noroccidental de la ciudad, como en el barrio *Castilla* y alrededores, y en el centro de la ciudad como en los barrios *La Candelaria* y *Las Torres de Bomboná Número 1*, y alrededores. Esto contrasta con los homicidios por arma corto-punzante, los cuales presentan un solo agrupamiento estable en el centro de la ciudad, en el barrio *La Candelaria* y vecinos.

En lo relacionado con los patrones espaciales de los barrios con mayores rendimientos educativos, se destacaron los siguientes hechos:

- El patrón de agrupamiento de los barrios con mayores niveles de rendimiento en la prueba de matemáticas, y muy similar en la prueba de lenguaje, se encuentra en la zona centro-occidental de la ciudad, en barrios como *La América*, *Santa Teresita*, *Santa Mónica* y otros. De igual manera, en la zona sur en barrios como *El Castillo* y *San Lucas*, entre otros. Estos barrios tienen la característica de estar ubicados en estratos socioeconómicos altos de la ciudad.
- Resultó remarcable el hecho de que los barrios de menor rendimiento educativo no se agrupan alejados de los barrios de mayor rendimiento educativo. Antes bien, el clús-

ter bajo-alto del rendimiento en la prueba de matemáticas es el que predomina, más que el clúster bajo-bajo. Estos resultados muestran los bajos niveles de estos barrios por captar los efectos spillovers positivos de los barrios con mayor rendimiento educativo.

La criminalidad no está enteramente ausente en las zonas residenciales. En relación con el centro de Medellín, las tasas de homicidios parecen menores, pero esto puede ser un efecto de escala, debido a la baja población residente de esa zona. Por lo tanto, la alta tasa de homicidio del centro de la ciudad de Medellín podría ser un signo de la situación *sui generis* de ese sector, que implicaría que deba ser excluido del análisis. En otras palabras, posiblemente el análisis, se debe centrar en zonas residenciales, para efectos de minimizar ciertas fuentes de heterogeneidad en la composición poblacional de la muestra y porque es en las zonas residenciales donde se ubican las instituciones educativas.

De hecho, al hacer a un lado el centro de Medellín, se observa que la criminalidad medida por tasa de homicidios es mayor en el Norte que en el Sur y, precisamente, en el Sur se tienen colegios de alta calidad educativa, mientras en el norte la calidad educativa es menor y de hecho allí se encuentran la mayoría de colegios de alta calidad educativa.

La relación criminalidad-educación no es tan sencilla, pues al considerar otra métrica de la criminalidad, como es la tasa de hurtos, el norte de Medellín no luce como una zona tan insegura como sí lo hace el sur. Este hecho sirve como ilustración, para enfatizar la conveniencia de controlar por diversos factores, pues probablemente la alta tasa de hurtos en el sur esté explicada por los altos ingresos de buena parte de los pobladores de este sector que actúa como magneto de los delincuentes.

A partir de la aplicación de modelos de econometría espacial, fueron representadas tanto la dependencia espacial como la heterogeneidad espacial de distintos tipos de criminalidad en la ciudad de Medellín y, en particular, los homicidios por arma de fuego, por arma corto-punzante y los hurtos a personas en los años extremos del periodo (2004-2016). A partir de estos modelos, de error espacial y de rezago espacial, fueron computados los efectos spillover de cada tipo de crimen.

Los resultados permitieron dilucidar una característica del patrón espacial del crimen en la ciudad. Todos los tipos de crimen examinados presentan dependencia espacial positiva, es decir, la incidencia del crimen en un barrio depende del nivel promedio de criminalidad de sus vecinos próximos. Esta dependencia espacial es remarcable en el centro de la ciudad de Medellín y en los barrios cercanos, donde se lleva a cabo la mayor parte de la actividad comercial, industrial y financiera de la ciudad. Sin embargo, y a excepción de los homicidios por armas corto-punzantes, cuando se examina el patrón espacial de los efectos spillovers o de los efectos contagio, los barrios con mayor poder de difusión de la actividad criminal se encuentran en la periferia económica de la ciudad, en los barrios que tienen un mayor componente rural. La mayor explicación de este hecho reside, bajo un ejercicio de hipótesis por testear, en la menor presencia del Estado en estos barrios y en la menor dinámica económica que los ha caracterizado durante años.

Dichos patrones espaciales dependen del tipo de crimen, de sus determinantes principales y de las funciones objetivo que siguen en general los actores criminales de la ciudad. Por ejemplo, los homicidios por arma de fuego tienden a estar más asociados con la actividad del crimen organizado, con el conflicto entre actores por el control de las rutas de

comercialización de drogas. Estas características del marco de incentivos económicos de los agentes implicados, explicaría el patrón espacial de los efectos spillovers mayores en los barrios de la periferia de la ciudad. Por su parte, los homicidios por armas corto-punzantes se encuentran más asociados al crimen de menor nivel de organización, como riñas y hurtos, por lo que su patrón espacial puede responder más a los barrios de mayor densidad poblacional, más cercanos al centro.

El análisis de las bases de datos a disposición del proyecto evidenció la existencia de patrones espaciales, tanto de la educación como para la criminalidad que avala la vinculación de un control espacial en el análisis de impacto. Estos hallazgos permiten enarbolar hipótesis y afianzar la propuesta metodológica, con el objetivo de entender la posible relación existente entre la inversión en infraestructura educativa y las variaciones de la criminalidad a nivel urbano y de los vecindarios.

En síntesis, existe autocorrelación espacial en el logro educativo y la criminalidad que indica que se da una mayor probabilidad de que un barrio presente un mayor rendimiento académico de sus estudiantes si está rodeado de barrios que puedan detentar la misma característica, tal que espacialmente los barrios se pueden agrupar, según el desempeño de sus estudiantes. Asimismo, se identifica la existencia de correlación espacial entre el logro educativo y el factor socio-económico, tal que, las zonas con mayores logros educativos se corresponden con las zonas de mejores ingresos del sur de la ciudad. Por su parte, los homicidios con armas de fuego tienden a ocurrir en la periferia de menor nivel económico de la ciudad, en tanto que los hurtos a personas y establecimientos comerciales tienden a ubicarse en el centro de la ciudad.

Finalmente, en el análisis de la gobernanza para la correlación realizada entre educación y criminalidad, nos per-

mite inferir que esta es débil; la participación de los actores involucrados en la solución de esta problemática es precaria y, en algunos barrios, inexistente. Aunque se evidencia una política pública de seguridad para la ciudad de Medellín, esta no impacta a los sectores educativos y menos a la población juvenil, donde más se presenta índices de criminalidad.

La educación, gobernanza y criminalidad desde el análisis espacial arrojó resultados relevantes para entender el fenómeno estudiado. Se espera que la política pública en materia de seguridad para Medellín (Acuerdo 12 del 4 de septiembre de 2015) tenga potenciales efectos sobre la reducción del crimen a nivel de barrios y que una educación de calidad más incluyente pueda elevar el costo de oportunidad que enfrentan los jóvenes cuando ponderan la decisión de ingresar a bandas criminales.

En esta correlación y en una gobernanza real y efectiva entre los actores estratégicos que deben enfrentar esta problemática, hay gran esperanza. Por lo menos, estudiar el fenómeno, es ya un avance, para entender los retos que impone la triada *Gobierno, territorio y seguridad*.

Referencias

- Becker, G. S. (1968) Crime and Punishment: an Economic Approach. In: Fielding N.G., Clarke A., Witt R. (Eds.), *The Economic Dimensions of Crime*. (pp. 13-68). London: Palgrave Macmillan.
- Clotfelter, C. T. (1977). Public services, private substitutes, and the demand for protection against crime. *The American Economic Review*, 67(5), 867-877.
- Donohue, J. J. (2007). Economic models of crime and punishment. *Social research*, 379-412.
- Dávila, L. F. (2016). Violencia urbana, conflicto y crimen en Medellín: una revisión de las publicaciones académicas al respecto. *Revista Criminalidad*, 58(2), 107-121.
- Ehrlich, I. (1973). Participation in illegitimate activities: A theoretical and empirical investigation. *Journal of political Economy*, 81(3), 521-565.

- Engelhardt, B., Rocheteau, G., y Rupert, P. (2008). Crime and the labor market: A search model with optimal contracts. *Journal of Public Economics*, 92(10), 1876-1891.
- Feinstein, L. y Sabates, R. (2005). Education and Youth Crime: Effects of Introducing the Education Maintenance Allowance Programme, Centre for Research on the Wider Benefits of Learning Research Report No. 14.
- Giraldo, J. y Preciado, A. (2015). Medellín from Theater of War to Security Laboratory. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1) 1-14.
- Giraldo-Ramírez, J., y Fortou, J. A. (2014). Seguridad y violencia homicida en Medellín 2003-2012. En A. Ávila Martínez, y et al. (Eds.), *Violencia urbana: Radiografía de una región* (pp. 65-110). Bogotá: Aguilar.
- Grogger, J. (1998). Market wages and youth crime. *Journal of labor Economics*, 16(4), 756-791.
- Gumus, E. (2004). Crime in Urban Areas: An Empirical Investigation. *Akdeniz I.I.B.F. Dergisi*, 4(7), 98-109.
- Hansen, K. y Machin S. (2003) 'Crime and the minimum wage', *Journal of Quantitative Criminology*.
- Hjalmarsson, R. (2008). Criminal justice involvement and high school completion. *Journal of Urban Economics*, 63(2), 613-630.
- Helsley, R. W., y Strange, W. C. (1998). Private government. *Journal of public economics*, 69(2), 281-304.
- Kelly, M. (2000). Inequality and Crime. *The Review of Economics and Statistics*, 82(4), 530-539.
- Lauridsen J. T., Zeren F. y Ari, A. (2013). *A Spatial Panel Data Analysis of Crime Rates in EU*. Odense: University of Southern Denmark, Retrieved from [dehttp://static.sdu.dk/mediafiles/A/2/1/%7BA21BF15B-1A84-4BA6-B4A7-3AAA6E3FA6AC%7Ddpbe2_2013.pdf](http://static.sdu.dk/mediafiles/A/2/1/%7BA21BF15B-1A84-4BA6-B4A7-3AAA6E3FA6AC%7Ddpbe2_2013.pdf)
- Lochner, L. (1999). Education, work, and crime: Theory and evidence. Working Paper no. 465. Rochester Center for Economic Research. 53.
- Lochner, L., y Moretti, E. (2004). The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports. *American Economic Review* 94(1).155-189.
- Mainhold, G. (2011). Crimen organizado y seguridad en América Latina.. *Política Externa*, 25(143), 92-96, 98-100.
- Machin, S., Marie, O., y Vujić, S. (2011). The Crime Reducing Effect of Education. *The Economic Journal*, 121(552), 463-484.
- Machin, S., y Meghir, C. (2000). Crime and economic incentives. The Institute for Fiscal Studies, Working Paper, 00/17, London: The Institute for Fiscal Studies.

- Marselli, R., y Vannini, M. (1997). Estimating a crime equation in the presence of organized crime: evidence from Italy. *International Review of Law and Economics*, 17(1), 89-113.
- Masih, A. M., y Masih, R. (1996). Temporal causality and the dynamics of different categories of crime and their socioeconomic determinants: evidence from Australia. *Applied Economics*, 28(9), 1093-1104.
- Prats i Català, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y Desarrollo*. 10.
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*. 14-15, 239-269
- Ralston, R. W. (1999). Economy and Race: Interactive Determinants of Property Crime in the United States, 1958-1995. *American Journal of Economics and Sociology*, 58(3), 405-434.
- Secretaría de Educación - Proantioquia (2009). Informe Final: Evaluación del programa "Escuelas de Calidad para la Equidad y la Convivencia". Universidad EAFIT.
- Tang, C. F., y Lean, H. H. (2007). Will Inflation Increase Crime Rate? New Evidence from Bounds and Modified Wald Tests. *Journal Global Crime*, 8(4), 311-323.
- Teles, V. K. (2004). The effects of macroeconomic policies on crime. *Economics Bulletin*, 11, 1 - 9.
- Universidad Eafit-ONU-Habitat (2011). *El libro blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín*. Colombia: Ediciones Pregón Ltda.
- Warren. E. H. Jr. (1978). The Economic Approach to Crime. *Canadian Journal of Criminology*, 20(3), 437-455.
- Witt, R., Clarke A., y Fielding, N. (1999). Crime and economic activity. *British Journal of Criminology*, 39, 391-400
- Witte A. D. & Witt, R. (2002). *Crime Causation: Economic Theories*. In: Dressler J (ed), *Encyclopedia of Crime and Justice*. (2nd ed) vol 1. Macmillian, New York, 302-308.

Seguridad

Un modelo de seguridad urbana para Colombia¹

PHD. PEDRO PIEDRAHITA BUSTAMANTE²
UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

Introducción

El objetivo de este capítulo es establecer las bases teóricas para la construcción de un modelo de seguridad urbana aplicable en Colombia y así superar la noción de seguridad ciudadana y sus deficiencias. Se parte de la hipótesis de que la inseguridad en las ciudades es un fenómeno urbano relacionado directamente con el espacio urbano, es decir con el territorio. En este orden de ideas, la elaboración de estrategias para la solución de esta problemática debe partir de un modelo de seguridad urbana que permita tener un entendimiento amplio sobre las dinámicas sociales que se desarrollan en los territorios.

De tal forma, la pregunta principal que debe resolver la formulación estratégica de la seguridad en las ciudades es:

-
- 1 Este capítulo está asociado al grupo de investigación en Conflicto y Paz de la Universidad de Medellín, en la línea: Relaciones Internacionales, conflictos actuales y cooperación internacional.
 - 2 Doctor Cum Laude en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X El Sabio de Madrid, Magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra de Bogotá y Politólogo de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Medellín, Colombia y miembro del grupo de investigación en Conflicto y Paz de la misma universidad. Contacto: ppiedrahita@udem.edu.co

¿cuáles son las prácticas sociales respecto a la forma de lo urbano? Es por esto por lo que se considera que la seguridad urbana debe partir de un análisis de la relación entre los procesos sociales y las formas que tenga el espacio urbano, donde éste no puede ser considerado como una variable accesoria, esto es, entender el territorio como un simple contenedor mientras que se le da mayor relevancia al contenido. Un modelo de seguridad urbana invierte estos factores y pone en el primer plano de importancia el territorio como un espacio vivo y activo, donde se desarrollan todo tipo de interacciones sociales y organizativas.

Por otro lado, es necesario aclarar que la forma de lo urbano no está dada simplemente por los planes de ordenamiento territorial o por las obras o modificaciones en materia de infraestructura. Por el contrario, está determinada por la forma como los seres humanos interactúan con el espacio urbano lo cual entra a definir las figuras de orden, desorden, seguridad o inseguridad en el territorio. Bajo este contexto, plantear un modelo de seguridad urbana aplicable en Colombia es pasar del enfoque de la seguridad ciudadana al enfoque del espacio urbano social, es decir, la transición de pensar la seguridad para el ciudadano como individualidad, a la seguridad del territorio urbano donde las relaciones sociales se puedan desarrollar libremente. Además, es aportar al debate en la materia en un país donde la seguridad parece seguir estando atada a los modelos militaristas del siglo XIX que confunden seguridad exclusivamente con el ejercicio de la violencia pública.

Esta investigación cualitativa de carácter hermenéutico se desarrolló desde tres perspectivas: la ciencia política, la seguridad y el urbanismo. Para abordar el objeto en la primera parte de este capítulo se realiza un recuento de la evolución de los conceptos de la seguridad desde mediados del siglo XX; en una segunda parte, se analiza la noción de seguridad

ciudadana, sus perspectivas, su entendimiento en Colombia y sus límites; en la tercera parte, se establecen los elementos básicos para la lectura y análisis del territorio a partir de algunas teorías del urbanismo, que son operativas para proponer un modelo de seguridad urbana para Colombia.

La evolución de la seguridad

Piedrahita (2016) sostiene que a partir del cambio de la naturaleza de las guerras es necesario replantear las nociones de seguridad. Esto se entiende a partir de la transformación de una guerra clásica, donde se enfrentaban ejércitos simétricos en campos abiertos, a una guerra híbrida, donde el principal componente es la asimetrización de los actores y donde las zonas de operaciones han sido reemplazadas por las complejas zonas urbanas en todo el mundo.

En esta nueva naturaleza de la guerra, los grupos del crimen organizado transnacional, que tienen como eje de operaciones las ciudades donde se acumulan y concentran capitales, tienen un papel determinante en la inseguridad, donde además de las afectaciones que repercuten directamente a los habitantes, controlan el territorio y, en el largo plazo, configuran imaginarios de orden más allá de las concepciones de legalidad y legitimidad del Estado. En pocas palabras, los habitantes en el territorio terminan creando sus propios marcos de comportamiento por fuera de las disposiciones políticas y normativas de las instituciones.

Aparte de eso, entender la evolución del concepto de seguridad implica abordar tres cuestiones: ¿qué es y qué no es la seguridad?, ¿cuáles son los vacíos de las nociones vigentes de la seguridad? y ¿cuál es el ámbito que debe abordar la seguridad en el espacio urbano? De acuerdo con Baldwin (1997) la importancia de entender esta evolución está en superar el descuido conceptual de la seguridad, pues sin nociones cla-

ras los estudiosos tienden a hablar más y los gobernantes no diferencian las políticas. Dicho sea de paso, que la seguridad no ha recibido desde el siglo XX la misma atención que otros conceptos como los de justicia, libertad, igualdad, obligación, representación y poder.

Primero. El concepto de seguridad proviene del latín *securitas* que significa no tener temor, estar sin preocupaciones. En esta misma línea, la Real Academia Española define la seguridad como “cualidad de seguro”, esto es, ser libre o estar exento de riesgo (RAE, 2018). Según Foucault (2007) el objetivo de la seguridad es “proteger el interés colectivo contra los intereses individuales. A la inversa, lo mismo: habrá que proteger los intereses individuales contra todo lo que pueda aparecer, en relación con ellos, como una intrusión procedente del interés colectivo” (pp. 85-86).

En el marco de los Estados modernos, la seguridad se entiende como una situación en la cual los ciudadanos pueden desarrollar sin riesgos su vida, sus actividades sociales, económicas y políticas. Además, se debe aclarar que la seguridad no es un sinónimo de guerra, aunque las capacidades bélicas de los Estados sí pueden entrar a definir las capacidades en seguridad. En este orden, la seguridad es un asunto estratégico de cualquier Estado moderno y no debe ser confundido con un elemento táctico u operacional. Si la seguridad es estrategia, no es solo una forma de actuar o de hacer efectivas las políticas públicas de los gobiernos, es en primer momento un planeamiento que inicia con el análisis de los problemas de inseguridad para luego, siguiendo lo planteado por Foucault (2007), proteger el interés colectivo respecto a las afectaciones generadas por los intereses individuales. Desde esta óptica se entiende que la seguridad tiene una relación directa con la libertad.

Segundo. De acuerdo con Mesa (2015) al momento de intervenir la violencia y el delito, las tres definiciones de

seguridad más usadas en el mundo son: “seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana” (p. 99). La primera está asociada a las nociones de seguridad nacional, orden público y seguridad democrática; la segunda, a la seguridad urbana y seguridad personal; y la tercera, al desarrollo humano y la seguridad social.

Tal y como lo señalan Piedrahita (2016) y Mesa (2015) la seguridad pública es un concepto basado en el paradigma realista de las relaciones internacionales y se entiende como la capacidad de un Estado para mantenerse libre de las amenazas de potencias (Kennan, 1947, citado en Piedrahita, 2016, p. 431). En este concepto el Estado se constituye como el objeto referente, por lo cual asume la responsabilidad de protección pero, al tiempo, garantiza la propia seguridad del Estado y exige la lealtad de los ciudadanos (Laborie, 2011, p. 1).

Para los realistas la única forma de cumplir con el objetivo de la seguridad es a través de la priorización del poder militar, lo cual lleva a que los académicos consideren que las amenazas a la seguridad son generadas únicamente por Estados (Frasson-Quenoz, 2015). Este paradigma ha sido dominante en el mundo por más de setenta años y ha inspirado toda serie de políticas (Abello y Pearce, 2007, p. 7).

Para ejemplificar lo anterior, según Leal (2006) en América Latina estas políticas estuvieron marcadas por la influencia de la doctrina de “Seguridad Nacional” dirigida por los Estados Unidos, que fue una forma de emular al interior de los países la amenaza que representaba el comunismo internacional a partir de la figura del “enemigo interno comunista”. Este período estuvo marcado por una militarización de la seguridad y conllevó a que hasta en años recientes se entienda la seguridad como sinónimo de la guerra antisubversiva y anticomunista. El efecto de todo esto fue la ampliación de las amenazas a la seguridad a manifestaciones armadas y políticas que pretendieran acabar el *statu quo* (Piedrahita, 2016).

La seguridad ciudadana es un concepto propio del liberalismo político cuyo “objetivo es liberar a los individuos de la tiranía a través del derecho” (Frasson-Quenoz, 2015, p. 129). El concepto tomó relevancia a finales de los ochenta y principios de los noventa cuando empezaron las nuevas reflexiones académicas de los estudios estratégicos más allá del ámbito militar. Uno de los primeros exponentes fue el profesor Barry Buzan (2007) quien en su texto *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*, planteó que la seguridad debía superar el paradigma estatal y poner en el centro al individuo. Además, propuso entender la seguridad desde cuatro dimensiones: política, económica, medioambiental y societal.

Frente a lo anterior surgieron diversas críticas. Se destaca la respuesta del profesor Ole Wæver (1995) quien señaló que la seguridad ciudadana es demasiado subjetiva, pues queda dependiendo de lo que se considere o no una amenaza, llevando a temas como la “securitización” que de acuerdo con Bauman (2016) es convertir problemas que en principio son de otra esfera en cuestiones de inseguridad³ (pp. 29-30). En pocas palabras, la seguridad ciudadana termina dependiendo de la percepción de las personas respecto a situaciones particulares.

Este enfoque liberal de la seguridad no rechaza tajantemente los postulados realistas, pues reconoce la importancia de los militares para la seguridad del Estado. El énfasis de este concepto está en proteger libertades individuales, derechos humanos, el mantener el sistema democrático y la generación de confianza en el sistema internacional para configurar una seguridad internacional (Abello y Pearce, 2007, pp. 8-9).

³ Esta confusión es usada por políticos para mostrar resultados en su gobierno y obtener aprobación popular.

Por ello, se entiende el auge de la seguridad ciudadana en América Latina, que fue desarrollándose al tiempo que se daban las transiciones de las autocracias a las democracias (Mesa, 2015).

La seguridad ciudadana, aunque es un concepto cercano, no hace referencia directa a la seguridad urbana, pues es en el desarrollo estratégico es aplicado tanto en ciudades como zonas rurales. Además, el adjetivo “ciudadana” apunta a “la idea de ciudadanía democrática” (p. 110), es decir que no se limita a la mayoría de edad legal en los diferentes países que la aplican.

Por su parte, la seguridad humana surge a partir de la perspectiva crítica del politólogo Kenneth Booth (1991) quien sostuvo que la seguridad no se había adaptado a los nuevos contextos de la Posguerra Fría y propuso entender que en la seguridad el Estado era solo el medio y, por tanto, debía ser entendida como una forma de emancipación abarcando asuntos económicos, físicos y justicia social. En este sentido, Booth (1991) define la seguridad como:

the absence of threats. Emancipation is the freeing of people (as individuals and groups) from those physical and human constraints which stop them carrying out what they would freely choose to do. War and the threat of war is one of those constraints, together with poverty, poor education, political oppression and so on. Security and emancipation are two sides of the same coin. Emancipation, not power or order, produces true security. Emancipation, theoretically, is security (p. 319).

En la década de los noventa a partir de las teorías críticas y el constructivismo social, se ampliaron los estudios sobre la seguridad y se empezaron a tener en cuenta las posiciones feministas y las teorías de la violencia estructural para hacer

un llamado a centrar la seguridad en el ser humano (Abello y Pearce, 2007, pp. 10-12). El efecto político de estos debates se plasmó en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1994), en el cual se plasmó la necesidad de una transición del pensamiento de una “seguridad nuclear a la seguridad humana”, señalando que ésta se

expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana (p. 25).

Este concepto de seguridad está asociado al modelo de la teoría económica de la justicia y a los posteriores desarrollos del enfoque de capacidades que busca aumentar la libertad formulado por Sen (2015). En últimas, la seguridad humana está centrada en el ser humano y se percibe más en su ausencia que en su presencia, por esto el PNUD (1994) consideró que la pérdida de seguridad humana es un proceso silencioso que se evidencia cuando aparecen amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión, y cuando no existe la protección de la vida cotidiana.

Los tres conceptos han recibido diferentes críticas. El primero por considerar que las únicas amenazas a la seguridad provienen de los Estados o de aquellos actores que pretendan acabarlos, además que la seguridad no es sinónimo de guerra o militarismo. El segundo, ha sido criticado por los realistas políticos al considerar que hay un papel excesivo al individuo y por tanto a las dinámicas de sociabilidad, lo que trae consigo una confusión de la seguridad y la convivencia. En este punto es necesario precisar que la similitud con el concepto

de seguridad urbana sigue primando la orientación hacia el individuo sin ahondar sobre el espacio urbano. Y el concepto de seguridad humana ha sido cuestionado por ser demasiado amplio y terminar siendo incluso más subjetivo y securitizador de problemas sociales, educativos, culturales, etc.

A lo largo del siglo XX y lo corrido del XXI en Colombia los tres conceptos han tenido un espacio considerable en la formulación de políticas públicas y planes de seguridad (Llorente & Rivas, 2004). En el caso específico de las ciudades, el concepto vigente desde los gobiernos locales y la Policía es el de seguridad ciudadana. No obstante, si se hace un análisis sociocultural y sociopolítico del concepto de seguridad, el comportamiento es diferente, pues los ciudadanos tienen una noción no institucional de la seguridad, pero esto es asunto de otra investigación. Así entonces, en el siguiente acápite se realiza una exploración del concepto de seguridad ciudadana y sus principales enfoques, analizando al tiempo el uso del concepto en Colombia.

Conceptos y enfoques de la seguridad ciudadana

Como se evidenció, definir la seguridad siempre genera debates en los ámbitos académicos y políticos. En el caso de la seguridad ciudadana ocurre lo mismo, por ejemplo, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (CIDH, 2014) es una noción utilizada frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, tanto en áreas urbanas como rurales; para el PNUD (2013), hace parte del desarrollo humano, entendido como un proceso de ampliación de opciones, libertades y capacidades de las personas con la finalidad de gozar de salud, bienestar, acceso a conocimientos y a los recursos necesarios para vivir una vida digna.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos [OEA] (2014) entiende la seguridad ciudadana como el pleno

ejercicio de los derechos de ciudadanía y reconoce que debe existir un sector responsable de “la violencia y la criminalidad que existen en el ámbito privado” (p. 4).

En Colombia, según la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2014) es “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad” (p. 1), y la convivencia ciudadana se entiende como la “promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social” (p. 2). Se observa entonces que se da un mismo tratamiento tanto a la seguridad como a la convivencia, lo muestra al tiempo el enfoque sobre el sujeto individual de la política. Los objetivos lo plasman en esta misma línea:

General:

Proteger a nacionales y extranjeros y sus bienes jurídicos titulados, mediante la reducción de la criminalidad, homicidios, delitos y contravenciones. Así mismo, sancionando el delito, generando temor en los ciudadanos frente a la violencia y promoviendo de la convivencia.

Específicos:

1. Reducir el inicio de jóvenes en las carreras criminales.
2. Mayor presencia y respuesta de la Policía.
3. Mayor judicialización y condenas.
4. Apego a la ley por parte de los ciudadanos y por la resolución pacífica de controversias.
5. Responsabilidad de los ciudadanos.
6. Mejoramiento de políticas públicas en la materia, implementando sistema de información, estudio y evaluación del delito.

7. Adecuación del régimen penal y disipaciones de convivencia ciudadana (Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia, 2014, pp. 6-7).

Al comparar las nociones con países como Chile que es considerado un referente en materia de seguridad en América Latina por sus resultados positivos, puede identificarse que,

la seguridad ciudadana es un “bien”, una “aspiración”, una “condición” a alcanzar, en la que el riesgo y la amenaza se reducen o, al menos, contienen, y que no se concibe al margen de las condiciones de la democracia y tampoco alejada de una gestión pública basada en la persona como principal beneficiario. El conjunto de ellas conforma un discurso que, a su vez, es la concreción del marco ideológico-social en que surge y de donde se ha desarrollado (Tudela, 2010, p. 6).

Por su parte, al comparar con México que presenta altos índices de inseguridad, no se habla de seguridad ciudadana sino de seguridad pública la cual es una función del Estado y su fin es salvaguardar la integridad, derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz. La seguridad pública va desde la prevención de los delitos, la investigación, hasta su persecución, la reinserción social e infracciones administrativas según la ley y los ordenamientos jurídicos aplicables (Secretaría de Seguridad Ciudadana México, 2014).

Con todo, a pesar de las múltiples definiciones que puedan generarse sobre la seguridad ciudadana, lo cierto es que su núcleo básico está en la protección de derechos democráticos individuales. No obstante, se pueden identificar tres enfoques de seguridad ciudadana que son utilizados en el mundo a través de las políticas públicas: control; prevención; e infraestructura.

El enfoque del control se conoce comúnmente como “tolerancia cero” y está basado en el “efectismo simplista”, pues beneficia de inmediato y de forma directa a “grupos sociales y áreas y servicios públicos (...) con mayor visibilidad” (Borja, 2002, p. 33). Dicha orientación hace énfasis en el derecho penal, por lo que busca sancionar o reparar de forma inmediata cualquier “atentado o agresión, a personas o bienes” (p. 33).

La tolerancia cero, de acuerdo con Borja (2002) se concentra en acciones represivas hacia grupos y territorios considerados como riesgosos o sospechosos, lo cual conlleva a la persecución policial y estigmatización social a partir de estereotipos, por ejemplo, los afroamericanos o los hispanos en ciudades de Estados Unidos. El resultado de las intervenciones realizadas a partir de esta perspectiva es que

Excita la agresividad de los teóricamente “protegidos” (a los que se pide además la colaboración activa, confundiendo la participación con la denuncia sistemática) respecto de los “sospechosos”, lo cual provocará reacciones violentas en el seno de éstos, que en algunos casos actuarán siguiendo la lógica de la profecía del autocumplimiento (Borja, 2002, p. 34).

El enfoque del control tiene una relación directa con la denominada percepción de (in)seguridad y con la implementación de mecanismos tecnológicos para el control. Frente a lo primero se crea una dicotomía entre las amenazas reales a la seguridad respecto a la subjetividad del miedo de la persona. Por ejemplo: en una ciudad como Medellín, Colombia, una persona puede ir viajando en un bus urbano y se siente segura porque no fue robada o violentada, sin embargo, ese bus al pasar por los puestos de control debe pagar extorsiones

a los grupos armados ilegales que controlan el territorio⁴. Lo segundo, está asociado con la implementación de diversos sistemas de video vigilancia que en muchas ocasiones riñen con la privacidad de las personas y, cuando funcionan, terminan siendo simple material probatorio para un proceso, luego de la comisión del delito.

La expresión máxima de este enfoque se da en la implementación de políticas de seguridad que confunden la política criminal (prevención) con el derecho penal (reacción), lo cual ocurre cuando se busca un control de la sociedad a través del diseño de políticas criminales que buscan el aumento en las penas o nuevas tipificaciones de delitos.

El segundo enfoque es el de la prevención, el cual se ha implementado en Europa y en algunas ciudades de Estados Unidos. El objetivo es realizar políticas preventivas que suponen reformas en la Policía y la Justicia, intentando abordar un espectro amplio que supere la “respuesta a los hechos violentos o delictivos, sea para evitarlos o reprimirlos” (Borja, 2002, p. 33). En resumen, busca:

cubrir un campo mucho más amplio que la simple respuesta a los hechos violentos o delictivos, sea para evitarlos o reprimirlos. Son políticas locales que atribuyen gran importancia a la participación social, de los colectivos vecinales, educadores, entidades culturales y de ocio, organizaciones juveniles. Se trata de comprometer a la sociedad local organizada en la gestión de los programas de carácter preventivo y eventualmente reparador (de

⁴ A partir de este ejemplo también se puede evidenciar el vacío que deja la seguridad ciudadana respecto al territorio.

daños al espacio público, de atención a las víctimas). Pero su aplicación en ningún caso puede llevar a la impunidad de los actos de violencia o intimidación que atenten a las personas, a bienes públicos o privados, o a la calidad del entorno (Borja, 2002, p. 33).

En este orden, se ha considerado que la seguridad es un derecho democrático fundamental y, por tanto, las instituciones políticas, administrativas, de justicia y de seguridad deben garantizarlo con medidas tanto de prevención como de represión (Borja, 2002). Sin embargo, la seguridad ciudadana realiza sus mayores esfuerzos en la prevención, pues debe garantizar el desarrollo del ciudadano y al mismo tiempo, potencializar todas sus libertades para que pueda alcanzar un nivel de vida adecuado cumpliendo con sus proyectos. La seguridad toma importancia como derecho, especialmente en las zonas urbanas, dado que la concentración de población genera conflictos que terminan en violencia o en amenazas para la integridad del individuo y para su desarrollo, a través de delitos como el hurto, las extorsiones o el secuestro.

El tercer enfoque es el de la infraestructura. Hace referencia al mejoramiento de las condiciones de seguridad de espacios públicos a través de la intervención física, logrando su recuperación para que la sociedad se pueda integrar a partir de lazos de confianza y, en consecuencia, se reduzcan los niveles de inseguridad y violencia.

Este enfoque, se puede observar en la implementación de la denominada teoría de las ventanas rotas, la cual plantea que los lugares o espacios descuidados dan la señal de que nadie los controla y no existen autoridades que los vigilen. De tal manera, esta dirección busca mejorar los lugares descuidados en su infraestructura, pero también, aquellos donde hay basuras en las calles, prostitutas, indigentes, etc., el mensaje que se genera es que hay un desorden en la sociedad y que no

existe ninguna autoridad que lo pueda restablecer (Wilson y Kelling, 1982; Skogan, 1990; Kelling y Coles, 1996, citados en Llorente y Rivas, 2004, p. 316).

Con todo, queda por resolver ¿cuál es el problema de la seguridad ciudadana? Siguiendo lo señalado por Rivas (2005), se puede afirmar que el concepto de seguridad ciudadana, a pesar de sus diversos enfoques, es limitado en su acción porque se enmarca en una perspectiva meramente poblacional; una noción de calidad de vida de los ciudadanos que busca optimizar sus condiciones sociales, combinando acciones de prevención y de control a través de cuerpos de Policía.

De tal manera, Rivas (2005) propone abordar el tema de la inseguridad a partir del concepto de seguridad urbana, el cual es mucho más amplio y no tiene la restricción de la seguridad ciudadana. La seguridad urbana hace referencia a un espacio geográfico específico: las zonas urbanas. Así, en el siguiente acápite más allá de entrar en una enunciación conceptual, se propone un modelo de seguridad urbana que permita dimensionar los problemas de las ciudades en esta materia.

Un modelo de seguridad urbana para Colombia

Hasta este punto en este capítulo se ha realizado un panorama general sobre las principales nociones de la seguridad. Se hizo énfasis en los alcances y enfoques de la seguridad ciudadana que desde finales del siglo XX es el concepto imperante al momento de formular estrategias en contra del delito y la violencia privada en las ciudades.

Ahora, el objetivo de esta última parte es establecer los elementos de un modelo de análisis para la formulación de una seguridad urbana en Colombia. Para esto se han explorado las teorías de dos reconocidos urbanistas críticos: Harvey (2018) y Soja (2008). Ambos tienen en común un

enfoque geográfico, a partir del cual proponen entender los problemas urbanos desde lo que sucede en el espacio, en el territorio. Sin embargo, al margen es necesario abordar qué es el problema de la (in)seguridad urbana.

Lo primero es que la inseguridad urbana es una señal del deterioro social, que está marcada por la relación contradictoria entre el espacio público y el espacio privado, esto es, el choque entre la sociabilidad en el espacio público frente a la exclusión o baja integración social por la proliferación de espacios privados o artificiales. En otras palabras, el problema de la configuración o reconfiguración de ciudades segmentadas y segregadas entre ricos y pobres, zonas industriales, universidades, centros desatendidos que dejan como resultado un temor al espacio público, o como lo señala Borja (2002) una “agorafobia urbana” (p. 21).

Lo segundo es que las grandes concentraciones humanas en las ciudades llevan a la expansión del miedo. En las urbes se estructura el miedo a los otros, y esto es quizá una de las mayores contradicciones pues “multiplica las libertades, puede que sólo para una minoría, pero crea riesgos para todos” (p. 18). Y lo tercero, es que la inseguridad también está relacionada con fenómenos como el de la aglomeración donde “la ciudad se disuelve, pierde su capacidad integradora y (...) como sistema de espacios públicos se debilita, tiende a privatizarse” (p. 19). De hecho este fenómeno genera problemas al momento de gobernar, pues la ciudad supera sus límites político-administrativos marcados por las entidades municipales.

En Colombia el problema debe entenderse a partir del crecimiento urbano, que según el Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2013) para el 2010 el 76,4% de la población colombiana se ubicaba en ciudades, para el 2035 será un 83,5% y para el 2050 un 86,2%. Este aumento de las concentraciones urbanas se da porque hay un mejor y fácil acceso a los servicios sociales básicos a diferencia de las zonas rurales.

No obstante, este fenómeno trae consigo diversos problemas, en particular, el de la inseguridad, donde se empieza a dar una combinación de las diversas formas de criminalidad en los espacios urbanos con valor estratégico territorial. De este modo, las ciudades en Colombia sean por su geografía, ingresos o población, se convierten en núcleos valiosos para diversos actores ilegales que entran a controlar el territorio y a generar dinámicas de inseguridad. Frente a todo esto, se propone un modelo de seguridad urbana que permita entender el territorio para generar estrategias particulares de seguridad.

De acuerdo con Harvey (2018) existen diversas formas de entender el espacio urbano y de hecho este ha sido uno de los principales problemas de las ciencias sociales, pues se ha considerado como algo absoluto, es decir, el espacio independiente de la materia, lo que lleva a que “el espacio es poseedor de una estructura que podemos usar para clasificar o individualizar los fenómenos” (p. 5). Otras perspectivas conciben el espacio como algo relacional, es decir, que está en relación entre diversos objetos y que, por tanto, el espacio existe en la medida que dichos objetos se correspondan entre sí. Otra forma de entenderlo es como “algo contenido *en*” esto es, concebir el espacio como contenedor de objetos que representan interacciones entre ellos.

Frente a lo anterior, la propuesta de Harvey (2018) es concebir el espacio urbano a partir de las prácticas que se desarrollan en él, donde deben explorarse las diferentes relaciones sociales, como: la propiedad privada, los espacios públicos, los centros económicos, políticos y sociales. Pero ¿cómo se pueden establecer las relaciones sociales con el espacio urbano? Al respecto Harvey (2018) señala que es necesario generar un puente entre la “imaginación sociológica” y la “conciencia espacial” o “imaginación geográfica” (pp. 16-17).

La “imaginación sociológica” de acuerdo con Mills (1959, p. 5, citado en Harvey, 2018).

permite captar la historia y la biografía y la relación entre ambas dentro de la sociedad... Detrás de su uso está siempre la necesidad de saber el significado social e histórico del individuo en la sociedad y el período en que tiene su cualidad y su ser (p. 16).

Por su parte, la “imaginación geográfica”

permite al individuo comprender el papel que tienen el espacio y el lugar en su propia biografía, relacionarse con los espacios que se ve a su alrededor y darse cuenta de la medida en que las transacciones entre individuos y organizaciones son afectadas por el espacio que los separa. Esto le permite conocer la relación que existe entre él y su vecindad, su zona o, utilizando el lenguaje de las bandas callejeras, su «territorio». Le permite juzgar sobre la importancia de acontecimientos que suceden en otros lugares (en el «territorio» de otros pueblos), juzgar si son importantes o no para él (...) (Harvey, 2018, p. 17).

Los planteamientos de Harvey (2018) son una crítica directa a los enfoques economicistas que consideran el espacio urbano como una simple variable dentro de un sistema, que dejan al margen algo fundamental para cualquier ciudad y es que: “la configuración de las formas espaciales puede influir sobre los procesos sociales” (p. 18). En este orden de ideas, la visión de un fenómeno urbano como la inseguridad y la violencia colectiva privada debe estar relacionado con la comprensión del espacio urbano. Como se ha señalado, la seguridad ciudadana tiene este vacío, pues su énfasis está en la atención directa del ciudadano, en otras palabras, es un enfoque donde prima el individuo y sus configuraciones sociales en abstracto.

Por su parte, Soja (2008) propone “la especificidad espacial del urbanismo”, el cual tiene dos elementos base: la

“geohistoria” y el “espacio urbano”. El primero parte de la idea de que la historia y la geografía no pueden concebirse de manera separada (p. 35); la “geohistoria” se entiende como la relación entre el espacio urbano y la historia, el cual al igual que lo plantea Harvey (2018) permite analizar las relaciones entre territorio y sociedad. En este orden de ideas, los elementos para el análisis propuesto por Soja (2008) permiten comprender la dimensión social, histórica y espacial de los problemas urbanos asociados a la inseguridad.

El “espacio urbano” según Soja (2008) es entender las ciudades como un fenómeno marcado por dimensiones históricas, sociales y territoriales. Hay que precisar que el análisis de los problemas urbanos desde esta perspectiva rompe el paradigma arquitectónico, muy utilizado en la seguridad ciudadana, pues se parte de la premisa que la ciudad no es algo fijo, muerto, sin vida, sino lo contrario, un espacio dinámico y con permanentes y variadas interacciones sociales.

A partir de lo expuesto, se pueden extraer seis elementos que configuran un modelo de seguridad urbana:

- identificar prácticas urbanas respecto al espacio;
- determinar las relaciones sociales en el espacio urbano;
- identificar el significado social e histórico de los individuos en períodos específicos;
- comprender la relación e influencia del espacio urbano en el desarrollo de los individuos y organizaciones;
- determinar los antecedentes de los espacios urbanos específicos o delimitados; y
- determinar los avances y atrasos del espacio urbano.

Estos elementos deben permitir a su vez resolver las siguientes cuestiones: ¿cuál es la forma en la que se organiza el espacio urbano?, ¿cómo están distribuidos los bienes públicos?, ¿cómo están distribuidas las instituciones políti-

cas, económicas y sociales? Determinar y responder a esto, permitirá generar intervenciones específicas en el espacio urbano, su control y garantizar una seguridad que va desde el territorio hacia el ciudadano.

La seguridad urbana es aquella que parte del entendimiento del territorio, las interacciones sociales en éste y sus problemáticas, para finalmente generar intervenciones que superen el paradigma del control a través de los medios coercitivos. Controlar el territorio urbano exige comprenderlo más allá de un simple contenedor, más allá de garantizar dispositivos policiales o tecnológicos.

Conclusiones

La seguridad siempre generará discusiones teóricas, conceptuales, estratégicas y operacionales, las cuales, sin embargo, son normales puesto que resulta uno de los temas sociales más sensibles y que más preocupaciones generan para las personas y los gobiernos. En la evolución de la seguridad se pudo evidenciar que el concepto tuvo una transición de un enfoque estatista marcado por el realismo político, pasando por un enfoque ciudadano entendido desde el liberalismo, hasta llegar a una concepción crítica que hace énfasis en la seguridad humana. Tal vez las discusiones seguirán dándose por muchos años más, en particular por la necesidad de replantear y ajustar las estrategias vigentes en materia de seguridad, como es el caso que se hizo énfasis en este capítulo con el concepto de seguridad ciudadana.

Se consideró que la seguridad ciudadana es limitada por tener una excesiva concentración en las personas y en el mejoramiento de sus condiciones sociales a través de enfoques como el control, la prevención y la infraestructura. Este énfasis poblacional deja de lado el territorio y en particular el espacio urbano, el cual está marcado por altas densidades

poblacionales y donde surgen permanentes conflictos que deben ser resueltos por los gobiernos.

Así, la propuesta aquí desarrollada parte de la deconstrucción de la seguridad, poniendo en el primer plano de importancia el territorio, pero sin caer en la palabrería de algunos políticos profesionales de que “hay que controlar el territorio”. Es decir, es la seguridad pensando en el espacio urbano y que éste influye directamente sobre los procesos sociales. En pocas palabras: el control territorial inicia desde el entendimiento del espacio urbano, lo cual permitiría intervenirlo a través de diversos mecanismos, no exclusivamente coercitivos.

Debe aclararse que el modelo aquí propuesto no pretende desconocer la importancia de proteger las libertades individuales, los derechos humanos y el sistema democrático, como lo concibe la seguridad ciudadana. Por el contrario, intenta superar el vacío respecto al territorio pues se considera que las relaciones sociales se desarrollan en el espacio urbano, no en abstracto.

Con todo, la seguridad urbana en Colombia debe ser la herramienta para comprender el territorio de las ciudades, sus marcas históricas y sociales, sus dinámicas y sus variadas interacciones sociales. Sobre todo, en un país en el que se proyecta una concentración urbana de más del 86% en los próximos treinta años y que traerá consigo todo tipo de conflictos y manifestaciones de inseguridad que deberán ser entendidas desde la organización, la distribución de bienes públicos y de las instituciones políticas, económicas y sociales en el espacio urbano.

Referencias

- Abello, A., & Pearce, J. (2007). De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad. Bradford: International Centre for Participation Studies, Bradford University.

- Baldwin, D. (1997). The concept of security. Review of international studies, 5-26.
- Bauman, Z. (2016). Extraños llamando a la puerta. Madrid: Paidós.
- Booth, K. (octubre de 1991). Security and emancipation. Review of international studies, 17(4), 313-326.
- Borja, J. (2002). Espacio Público y Espacio Político. In L. Dammert, Seguridad Ciudadana experiencias y desafíos (pp. 18-58). Santiago.
- Buzan, B. (2007). People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era. Lanham: Rowman & Littlefield International.
- CIDH. (2014, Julio 28). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Retrieved from Corte Interamericana de Derechos Humanos.: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm>
- Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana. (2014, Julio 28). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Retrieved from Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana: <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/paginas/politica.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). *Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Foucault, M. (2007). Nacimiento de la biopolítica. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Frasson-Quenoz, F. (2015). Autores y teorías de Relaciones Internacionales: una cartografía. Bogotá: Universidad Externado.
- Harvey, D. (2018). Urbanismo y desigualdad social. Madrid: Siglo XXI España.
- Laborie, M. (2011). La evolución del concepto de seguridad. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Leal, F. (2006). La inseguridad de la seguridad. Bogotá: Planeta.
- Llorente, M., & Rivas, Á. (2004). La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana. En L. Dammert, Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos (pp. 311-341). Valparaíso: Red 14.
- Mesa, J. (2015). El concepto de seguridad: un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En A. Casas-Casas y J. Giraldo. (Eds.), *Seguridad y Convivencia en Medellín: aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos* (pp. 99-127). Medellín: EAFIT.
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2018). *Seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos e igualdad de género*.

- Recuperado de: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/TechnicalNote-CitizenSecurity-SP.pdf>
- Piedrahita, P. (julio-diciembre de 2016). Las nuevas guerras y la transformación de la seguridad y defensa nacionales. *Analecta Política*, 6(11), 425-441.
- PNUD. (2013). Seguridad Ciudadana con rostro de humano: diagnóstico y propuestas. Nueva York: ONU.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (1994). Informe sobre el desarrollo humano. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2013). *Seguridad Ciudadana con rostro de humano: diagnóstico y propuestas*. Nueva York: ONU.
- Real Academia Española [RAE]. (2018). Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=XTrgHXd>
- Rivas, Á. (2005). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. *Fundación Seguridad y Democracia*, 81-166.
- Secretaría de Seguridad Ciudadana México. (2018). Seguridad Pública. Obtenido de Secretaría de Seguridad Ciudadana México: <http://qacontent.edomex.gob.mx/ssc/seguridadpublica/index.htm>
- Sen, A. (2015). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Tudela, P. (2010). Conceptos y políticas para políticas de seguridad ciudadana. Santiago: Centro de Investigación y desarrollo policial.
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En R. Lipschutz, *On Security* (pp. 46-87). New York: Columbia University Press.

El concepto de las relaciones civiles-militares

JORGE ANDRÉS RICO ZAPATA¹
OLMER ALVEIRO MUÑOZ SÁNCHEZ²

*“Se cuenta que, durante la Guerra de Independencia de los Estados Unidos, el sargento de una pequeña compañía de soldados estaba dando órdenes a sus subordinados para que transportaran una viga muy pesada. Necesitaban la viga para llevar a cabo una estrategia militar, pero los soldados estaban exhaustos y no habían logrado trasladarla hasta el punto donde debían dejarla. Cuando apenas les quedaban fuerzas para moverse, el sargento alzó la voz:
—¡¡¡Muevan esa viga!!! ¿Qué les pasa, no me oyen? ¿No desayunaron hoy? ¡¡¡Vamos, con fuerza!!! ¡¡¡Levanten esa viga!!!*

-
- 1 Maestría en Estudios Políticos, Docente Universidad Pontificia Bolivariana, Investigador en asuntos de Seguridad y Defensa y Relaciones Civiles-Militares. Miembro del Grupo de Investigación en Estudios Políticos de la UPB. <https://orcid.org/0000-0003-4822-4591>. Este trabajo hace parte del Grupo de Investigación en Estudios Políticos de la UPB y del Proyecto "Construyendo seguridad humana desde el borde: el caso del corregimiento de Altavista en Medellín. Radicado 307C-11/18-36
- 2 Docente Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Pontificia Bolivariana, docente de Derecho Internacional Humanitario y miembro del Grupo de Investigación en Estudios Políticos de la UPB. Magíster en Estudios Políticos. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1532-6508>. Este trabajo hace parte del Grupo de Investigación en Estudios Políticos de la UPB y del Proyecto "Construyendo seguridad humana desde el borde: el caso del corregimiento de Altavista en Medellín. Radicado 307C-11/18-36

*Pero los soldados no podían más. Un caballero que pasaba por allí, sin uniforme militar, preguntó al sargento:
—¿Por qué no los ayuda usted?
—¿¡Qué!?! —respondió el sargento, indignado—. Yo no soy un soldado raso, soy sargento.
—¿De veras es usted un sargento? —dijo el desconocido, con ironía.
Quitándose el sombrero, el desconocido bajó de su caballo y ayudó a los agotados soldados en su pesada tarea. Las gotas de sudor comenzaron a correr por su frente. Cuando la viga estuvo por fin en su lugar, el hombre se dirigió de nuevo al sargento:
—Sargento, cuando vuelva a tener un trabajo como este y le falten hombres para hacerlo, mande a buscar a su general; yo vendré con mucho gusto y lo ayudaré de nuevo.
El sargento no podía creerlo: ese hombre era nada más y nada menos que George Washington, general de su ejército y futuro presidente de los Estados Unidos.*

“El general que sirvió como soldado raso”

Introducción

Como parte de la fase introductoria de este artículo, es importante analizar la relación entre lo civil y lo militar, con miras a lograr una mayor valoración de un actor fundamental como el sector militar, logrando con ello proyectar, permitir, escribir y analizarlo, como un actor vinculante en la sociedad, con el objetivo de buscar una mayor valoración, reintegración y contextualización que impulsen la construcción de una sola sociedad, lo cual es un propósito fundamental.

En consecuencia, la siguiente proposición de análisis sobre el concepto de relaciones civiles-militares traza una dinámica

de responsabilidad y corresponsabilidad con la institucionalidad, para lograr como objetivo propuesto la revisión del concepto en el contexto contemporáneo.

El trabajo se articula a partir de perspectivas teóricas como la de Samuel Phillips Huntington en cuanto a lo que él denominó *El soldado y el Estado*, y el cómo es necesario que en la contemporaneidad las distintas disciplinas interesadas puedan comenzar a trabajar en un enfoque concienzudo sobre premisas que existen y otras que deben actualizarse, analizarse y aplicarse a la construcción con miras a un futuro, específicamente el del Estado Colombiano.

Por tanto, es importante reflexionar desde un marco bibliográfico como el de Huntington y otros, el cual permita actualizar la discusión en torno a las relaciones civiles y militares, a partir del vínculo entre civilidad y militares, no como sociedades aparte, sino como seres humanos que integran una misma sociedad y un país que ha estado inmerso en un conflicto interno armado y que continúa en constantes retos polemológicos y de violencia.

De este modo se genera conciencia y atención al tema, desde la memoria histórica de ambos sectores y el entendimiento, sobre la existencia de víctimas de ambos lados, tanto civiles como militares y que hay objetivos y fortalezas a partir de una única sociedad, conformada desde la integridad entre civiles y militares.

En este proceso de investigación se busca, por un lado, aportar al conocimiento sobre las relaciones civiles y militares en Colombia, y por otro, será importante analizar este tópico a partir de la reflexión institucional, es decir a partir de la misma institución militar y civil. La relevancia de la institución castrense, permite reconocer su importancia en la construcción del Estado-Nación en Colombia, y de tal modo ofrecer una perspectiva de proyección al país en cuanto a su porvenir en el contexto del posacuerdo y los múltiples retos en seguridad.

El trabajo brinda contextualización y adhesión desde lo teórico, entre las relaciones civiles-militares, con otros análisis referidos a la seguridad y la defensa, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho operacional.

Es vital enmarcar el aspecto institucional en este tipo de análisis, es el caso, desde la premisa Weberiana, relacionada con el “control legítimo de la fuerza” y el papel de las fuerzas militares, quienes han comprendido su rol dentro del Estado Colombiano, y en especial han entendido que la relación con los civiles es fundamental para consolidar la legitimidad institucional, la cual será la que les brinde la victoria en sus batallas y les permita la consolidación en el marco de un Estado fuerte.

Las relaciones civiles-militares permiten lograr la consolidación de escenarios de construcción de paz, dadas a partir de las negociaciones que lleven a contextos de pos-acuerdo; este es un proceso ambicioso de estudio y análisis desde el sector civil sobre la relación propuesta, a partir del entendimiento de la situación de conflicto en Colombia, que llevará a discutir futuros escenarios, y por ende, deben darse y crear espacios de conexión en las esferas políticas, militares, en el sector civil y en el académico. Por lo cual, este es un momento propicio para estudiar y retomar trabajos que se han establecido a partir del tema, y que en futuros marcos de posacuerdo, sin importar cuales sean los actores en negociación con el gobierno, podrá servir para replicar y reaprender. Este será uno de los componentes importantes para el presente texto: su revisión y articulación para la realidad del conflicto y el posacuerdo colombiano.

Relaciones Civiles-Militares en un marco general

Desde la perspectiva de análisis de Samuel Huntington, quien explica que las relaciones civiles-militares “son un aspecto de la política de seguridad nacional” (1965) lo cual representa un

primer aspecto esencial de esta reflexión, y es que en materia de seguridad y defensa de los Estados las relaciones civiles y militares constituye un factor generador de legitimidad institucional, que tiene como resultado una mayor seguridad para el ciudadano. Huntington, recalca que en ese espacio de la seguridad nacional, en ese constante relacionamiento es “donde se llega al máximo el conflicto entre las presiones funcionales y sociales” (1964) y esa funcionalidad no puede alejar el norte del mismo relacionamiento, el cual es sin duda la institucionalidad y la fortaleza del conjunto social.

Estas relaciones se dan también a partir de intereses, los cuales se dan desde factores como

La relación entre las Fuerzas Armadas en su conjunto y las sociedades en su conjunto, la relación entre el liderazgo de las Fuerzas Armadas como grupo élite y otros grupos de élite y la relación entre los altos mandos de las Fuerzas Armadas y los principales líderes políticos de la sociedad. (Montero 2012, p. 3)³

Por su parte, la administración de la violencia implicó entonces el establecimiento de políticas de seguridad que definen quien, cómo y porqué se utiliza la violencia. “Es aquí donde nacen entonces, las relaciones entre el Estado, la sociedad y las fuerzas armadas, comúnmente llamadas relaciones cívico-militares” (Vargas Velásquez y Patiño Villa 2006, p. 49).

Huntington teoriza en aspectos que deben darse para una efectiva relación entre lo militar y lo civil, con el objetivo de

afianzar la estructura política estatal, en dinámicas de esa triada paralela: Estado, sociedad y Fuerzas Militares, por ello, se reivindica que los controles, los márgenes de actuación, el asunto legítimo de los actos y la institucionalidad confluyen entre sí como mecanismos vinculantes de las relaciones civiles-militares.

Estas relaciones se establecen a partir de los lineamientos que el Estado moderno define, ya que “involucra un completo equilibrio entre la autoridad, influencia e ideología de los militares, por una parte, y la autoridad, influencia e ideologías de los no militares por la otra” (Huntington 1964, p. 11), y en este espacio, pueden darse disposiciones contrarias en repercusión negativa del sector social y sociedad en general. El mismo Estado, debe tener claros los compromisos sociales, y direccionar de manera acertada las acciones militares, que no vayan en contra de su institucionalidad, legitimidad y responsabilidad.

Para dar un poco más de claridad, enfatiza Huntington de la siguiente manera, con supuesto metodológico, en el cual

Se supone que las relaciones civil-militares, en cualquier sociedad, deben ser estudiadas como un sistema de elementos interdependientes. Los principales componentes de tal sistema son la posición formal, estructural, de las instituciones militares en el gobierno, el papel informal y la influencia de los grupos militares en política y en la sociedad, y la naturaleza de las ideologías de los grupos militares y no militares. Como partes de un sistema total, ninguno de esos elementos puede cambiar sin provocar cambios en los demás grupos. Las diferentes ideologías de los cuadros de oficiales de Japón y de Alemania, por ejemplo, estaban directamente relacionadas con la autoridad e influencia que ejercían en sus respectivas sociedades y con las diferentes complejidades ideológicas de esas sociedades. (Huntington 1964, p. 10)

3 Esta cita hace parte de la serie “Análisis Político” del Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Su elaboración final estuvo a cargo del Asesor Luis Alexander Montero Moncada.

Por otra parte, en el marco teórico del vínculo entre civiles y militares se puede establecer que se busca desde “un esfuerzo intelectual, limitar en general, la intervención de los militares en política” (Battaglino 1999, p. 45). Y no referenciando esto como un acto de aislamiento, sino de ordenes en la sociedad, entendiendo que el militar es ciudadano, pero el cual, está encargado de las armas, quien, debe tener representación y posición, porque es un Estado de participación total ciudadana, en pleno funcionamiento, y deben articularse los sectores, darse un real nexos civil-militar. Ahora bien, es importante mencionar que para el caso colombiano los militares no participan de la política, para no politizar su actividad y poder mantener su sujeción al gobierno civil, su subordinación. Allí es donde se entiende que su quehacer como militar cumple un rol fundamental de protección a la población y de defensa de los intereses de la Nación, no de un gobernante.

El militar debe dedicarse en primera instancia a su profesionalización, según posiciones de Huntington. Se contempla que en la teoría civil-militar, el cliente directo de la institución militar es la sociedad, no el gobierno de turno, así, los objetivos estatales deben ser los objetivos militares. Se aclara que aunque no debe darse intervención, si el Estado no ha perdido su norte y dirección, sí puede y debe darse cooperación entre asuntos de ambas partes, aunque el problema más importante es “definir qué es lo estrictamente militar, o en términos de Huntington cuál es la esfera de la autonomía militar, y qué es lo estrictamente civil” (Battaglino 1999, p. 51).

Por su parte, el Teniente General (R.E.) Benjamin Rattembach, militar argentino, recordado por presentar el “informe Rattembach” en el cual analiza el desempeño de las Fuerzas Armadas de Argentina en la Guerra de las Malvinas en 1982, en su libro *El sector Militar de la Sociedad*, en pro de visualizar las relaciones que median entre la sociedad y sus fuerzas militares, especifica que “aunque casi todos los trabajos sobre

el tema se refieren especialmente a problemas políticos, hay otros factores que se adhieren en dichas relaciones, pues las relaciones entre la sociedad y sus fuerzas militares no se desarrollaran únicamente en el terreno político y sí existen otros factores como lo son: jurídicos, económicos, morales, psicológicos, etc” (1964, p. 11).

Y esos factores que van más allá de lo político, parten del estudio sobre la relación de la sociedad y el sector de las Fuerzas Militares la cual se ha dado, tal como lo enuncian Gwyn Harries-Jenkins y Charles C. Moskos Jr. Pues “durante los últimos veinte años, hemos sido testigos de un marcado aumento del interés por el estudio de la relación entre Fuerzas Armadas y Sociedad” (1981, p. 42), pero a su vez, las relaciones civiles-militares son erradamente adheridas al análisis guiado a una posición de guerra y preparación para ésta, lo que genera o puede generar en la sociedad un inmediato rechazo. Por ende, el primer concepto a descartar dentro del tema que ocupa el presente tema de relaciones civiles-militares, es que no se asumen éstas a un proceso netamente enfocado a las vertientes de hacer la guerra, sino que existen otros factores asociados a un tipo de relación de cooperación para el desarrollo que es importante anotar dentro de las relaciones entre los civiles y los militares.

Pero, tampoco es posible desenfocarse o alejarse de la función sustancial de las Fuerzas Militares y las Fuerzas del Estado en el marco institucional del mismo. Teniendo en cuenta una premisa entregada por Frederick Martin Stern en su libro *El Ejército Ciudadano*, en donde analiza la responsabilidad individual para sobrevivir para sí mismo y para la supervivencia nacional, como un todo, como una sola sociedad, indicando que:

La seguridad de una nación puede depender de su ubicación geográfica, su extensión territorial, sus recursos naturales, el volumen de su población. Puede basarse en su

productividad y en el espíritu e ingenio de su pueblo. Pero sobre todo se manifestará en su poder militar, es decir en la forma en que la nación se prepare para aplicar todos los otros elementos a su defensa. (1961, p. 19)

Y en este espacio se vinculan las dinámicas de la seguridad nacional hacia la seguridad humana y las relaciones civiles-militares, como participes e integradas, siempre y cuando sean comprendidas.

¿Qué se quiere decir con que sean comprendidas? Es necesario partir de un ejemplo clásico en las Fuerzas Militares, esto es: la defensa del territorio. Para discutirlo, se debe tener claridad, desde la concepción de Webber, la cual orienta al “Estado como aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (1964, p. 1056), a partir de esta premisa, que hace mención a la defensa del territorio, se puede indicar que:

- La visión fuera de las relaciones civiles-militares, propone que sea solamente el estamento militar quien deba controlar el territorio.
- La posición y la revisión desde dentro de las relaciones civiles-militares, daría claridades a entender que es en cohesión a los demás sectores civiles e institucionales. Es un proceso de amplio espectro, que por supuesto utiliza el recurso que brinda la fuerza del Estado pero como un elemento integrador, no individualizado.

Y así el foco a tener en cuenta es que las relaciones entre civiles y militares son necesarias dentro del funcionamiento del Estado, quien a su vez las regula y las institucionaliza. De tal manera es una prioridad que se focalice dicho aspecto al hablar sobre tal relación.

Las relaciones civiles-militares se dirigen a desarrollar posiciones en cuanto a la convicción de pertenecer a las Fuerzas Militares, desde el campo de profesionalización que esto implica, entre las dos vertientes, por ejemplo, del servicio militar obligatorio versus el servicio voluntario. Encaminado a estos factores, se desligan posiciones que deben ser ahondadas en mayor esfuerzo, para tratar de descifrar lo que Frederick Martin Stern se preguntó alguna vez en cuanto a la disciplina del soldado “¿cómo obtiene y mantiene usted la disciplina?” (1961, p. 297).

Sin duda, esto se puede entender, en cuanto a que las necesidades de un territorio y su defensa, que requieren el accionar militar, necesita de disciplina al interior del núcleo de las Fuerzas Militares y a su vez dicha disciplina en relación del poder civil hacia éstas, en cohesión o todo integrado a generar un vínculo, el cual busque objetivos comunes.

Teniendo en cuenta, la perspectiva que menciona Alejo Vargas, en el artículo “La lenta marcha en el siglo XX hacia un ejército profesional Moderno en Colombia”, en el libro *De milicias reales a militares contrainsurgentes. La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI* sobre que

hasta el momento no ha existido una política estatal que apunte a monopolizar el control del territorio y, por consiguiente, el diseño de una Fuerza Pública para este fin; por el contrario, lo que parece haber guiado la acción del Estado siempre ha sido la respuesta a las amenazas coyunturales. (2008, p. 299)

Por ello, la disciplina no puede ser vista sólo como un acto inmediato de acatar, sino que en el relacionamiento civil-militar, la propuesta es que se dé una disciplina correlacionada y dirigida al control del territorio: una política diferente a lo coyuntural. Esto podrá sonar idealista, pero es importante mantener la

idea sobre la base de construir axiomas, desde un todo como sociedad: civiles, militares, policías, académicos, entre otros.

Huntington desde su posición con respecto a las premisas que se dan entre las Fuerzas Militares (FFMM) y el resto del sector social, en cuanto a su relación directa, además del profesionalismo y la escala de valores, en donde se da por parte de la sociedad un direccionamiento ideológico y moral hacia la institución militar, aclara que “las instituciones militares que reflejan sólo los valores sociales pueden verse incapacitados para ejercer sus funciones militares eficazmente” (1964, p. 15). Por lo cual se genera un vínculo que va en medida sobre la influencia de lo societario en la percepción y actuación de los militares.

El reto de lo anterior, en las relaciones civiles-militares está en generar una cohesión desde la función idónea en la que debe actuar el poder militar, desde el control civil, lo cual se guía por valores y objetivos nacionales. Y todo esto, debe ir articulado a un equilibrio entre el manejo de la violencia y la ideología de la sociedad (normas, legitimadores, marco de aceptación) que no vaya en detrimento de la institución militar, entendiendo que al sector militar se le brinda un camino para actuar, como una institución que debe también, representar los ideales de la sociedad.

Por ello, las des-configuraciones o momentos de negatividad en y desde la opinión pública en el apoyo del sector social al apoyo militar, debido a efectos que se dan desde el orden político y las élites políticas y que redundan en la acción castrense, tendrán repercusión directa en la propia institucionalidad militar. Para ejemplos prácticos y coyunturales, se puede revisar el tema de la “militarización de una ciudad”. Los análisis hacen parte del relacionamiento, en sus diversidades y formas.

Por su parte, en la teoría de las relaciones civiles-militares el cuerpo militar no debe estar politizado, pues su foco en el

Estado debe ser la protección civil y a su vez, su integración con ella. Pero deben darse diferentes análisis, porque una cosa es politización y otra es representación y participación, y estas dos últimas podrán ser un reto justo y preciso para considerar. Tanto que es de reflexionar otro eje de posible observación: el voto militar y la representación ciudadana del militar. Y es que una premisa aristotélica indica que “es ciudadano el individuo que puede tener en la Asamblea Pública y en el tribunal, voz deliberante, cualquiera que sea” (Aristóteles, p. 87-88).

Con respecto a la participación del cuerpo militar en asuntos políticos y en contra posición a lo que Huntington menciona sobre alejar a los militares de la política para el funcionamiento del Estado, lo expone William Wood, ex embajador de los EE.UU en Colombia, en un artículo del libro *Instituciones civiles y militares en la política de seguridad democrática* manifiesta que:

Evidentemente los líderes militares pueden tener las cualidades personales para dirigir una nación. Muchos de los líderes militares estadounidenses han logrado hacer la transición exitosa al liderazgo civil, incluso hasta llegar a la presidencia. El Presidente Eisenhower es un ejemplo moderno. El ex General Colin Powell se ha ganado la admiración del mundo entero debido a su desempeño como Secretario de Estado. Y, como saben quiénes siguen la política estadounidense, el ex general Wesley Clark, anteriormente comandante de la OTAN. (2003, p. 11)

Igualmente, en una posición contraria a la que señala Huntington dentro de las relaciones de lo civil y lo militar, Frederick Stern en su libro *El Ejército Ciudadano*, escribe que

Para darle una mayor responsabilidad civil al tema militar, en cuanto a que cualquier Nación que desee preservar su

libertad, necesita grandes reservas (de hombres) especialmente para sus fuerzas terrestres. Esta necesidad puede ser cubierta mediante la creación de un ejército ciudadano con periodos de instrucción cortos basados en la obligación de todos los hombres aptos de defender la patria. (1961, p. 22)

Es de aclarar que todas estas son propuestas que no necesariamente se adaptan a la visión contemporánea, pero son posiciones que fundamentan la inclinación hacia tener un diálogo entre las teorías, la sociedad y los hechos; eje fundamental para una parte del trabajo propuesto.

Lo anterior, muestra la formulación de distintas ideas, percepciones, lineamientos propuestos por los teóricos y estudiosos del tema, que conllevan a generar un panorama amplio y explicativo con la base y la premisa de extraer opciones que estimulen las mismas relaciones civiles-militares, cuya finalidad no va más allá de establecer conectores al mantenimiento del orden en y del Estado, de ese Estado que apetece instituciones sólidas y legitimadas para los distintos escenarios presentes y futuros. No es posible un Estado moderno que no ofrezca una mano fuerte y de apoyo, que cumpla ambas partes, y de tal manera, es de entender que las FFMM robustecen las opciones de estabilidad en medida que estén relacionadas a los intereses civiles sin ir en contra de las mismas fuerzas estatales o en contra de su legitimidad y/o legalidad.

Y es aquí nuevamente redundancia en el término sociedad y fuerzas militares como un aspecto que se revisa erróneamente por separado, a partir de lo que Rattembach propone en cuanto a que

Evita el empleo de estos términos en forma de oposición, porque parecería que se trata de dos cosas separadas, cuando, en realidad, dichas fuerzas forman parte de la

sociedad. Por eso se emplea normalmente la forma lógica de 'sociedad y sus fuerzas militares' o 'sector civil y sector militar de la sociedad' o 'sociedad civil y sector militar'. (1965, p. 13)

Es entonces que dentro de las características propias y fundamentales de dicha relación es la integración entre ambas partes, como un vínculo necesario para la institucionalidad y fortaleza del Estado en su proyecto de mantener el bienestar y seguridad de cada sector de la población, pues está adherido a esto, que las fuerzas militares por ejemplo, también requieren de un poder civil que los regule y las apoye y que además busque la protección de éstas, en su cumplimiento del deber ser.

Y para entender el proceso de las relaciones civiles-militares se puede traer como referencia un componente del viejo militarismo y el cual Francisco Leal Buitrago en su texto *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría plantea:*

El proceso de formación de los Estados nacionales en Suramérica durante el siglo XIX tuvo como común denominador la inestabilidad económica y la dificultad de la integración social.

Por lo general las instituciones militares fueron más fuertes que las demás instancias estatales, lo que facilitó que se autoproclamaran como dinamizadoras de la economía e integradoras de la sociedad. Los militares creían que tenían derecho a ocupar un lugar preeminente en la sociedad por sentirse forjadores de la nación al llevar a feliz término las guerras de independencia...

La idea de que ellos son la salvaguardia de la patria, y de que la manera ideal de servirla es por medio de la carrera de las armas también se remonta al siglo XIX. Su concepto

de patria, como identidad territorial propia, lo equiparan al concepto de nación. De estas ideas se desprende que el último recurso que tiene la sociedad para salir de sus crisis es recurrir a la orientación de sus instituciones militares”. La fuerte tradición ibérica en América del Sur durante el siglo XIX planteaba como función militar la intervención en la política interna de los países. Esta tradición fue reforzada por la tendencia militar a influir en los asuntos civiles que resultó de la manera como se formaron los Estados nacionales en la región. (2002, p. 3)

De la anterior posición, se deja relucir la importancia del equilibrio sustancial en la esfera política y del sistema en el margen de actuación de cada actor. Un componente que se regula y se autorregula. Y eso también hace parte de las relaciones civiles-militares.

De tal manera, para entender el significado de las relaciones civiles-militares es necesario tener en cuenta premisas de incidencia directa además de las descritas anteriormente, son necesarias para la estructuración de una formulación más precisa de lo que es el tema. Estas vertientes son aplicables al entendimiento sobre cómo deben ser compuestas dichas relaciones, en medida a que el trasfondo del tema va más allá de la mera defensa del militar sobre el civil. Tales factores son:

Legitimidad de las Fuerzas Militares ante el sector civil

Ante el sector civil de la sociedad, la Fuerza Militar es la institución que debe estar al servicio de ésta, lo cual constituye su orden natural. La civilidad, ese sector social, entiende que las instituciones militares son quienes propenden por la protección de cada individuo ante actores que le amenacen de forma violenta y a su vez prevengan para evitar la violencia (porque

el militar no quiere el uso de la fuerza), es así como el civil requiere de las FFMM y a su vez, estas últimas requieren del civil en su conjunto y colectividad para legitimar su accionar.

Así mismo, también existe un sector civil que integra la sociedad y que se encuentra ubicado al margen de la ley, un sector que vulnera la soberanía del territorio y amenaza la seguridad de la población, quienes integran también la relación civil-militar, y que de hecho requiere que sean tenidos en consideración, porque deben pasar de un estado en desorden a uno institucional al remitirnos a John Locke en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, “aquellos que no cuentan con nadie a quien apelar, quiero decir, a quien apelar en este mundo, siguen viviendo en el estado de naturaleza” (1773, p. 109).

Lo anterior es una base para la construcción amplia de las relaciones civiles-militares, con relación a los distintos actores, y las cuales son y deben funcionar en equilibrio, para que no exista descompensación dentro del Estado, debido a lucha de poderes o desajustes en los objetivos y el norte de acción de cada sector.

En ese papel importante de las FFMM con los civiles, los ciudadanos tienen en referencia que de todas las instituciones armadas que representan al cuerpo armado la de mayor importancia porque actúa en la tierra, elemento básico para el hombre y que éste conquistó antes que el mar y el aire, es el ejército. (Astrosa 1973, p. 4)

El entendimiento del otro lleva a un proceso de legitimación sobre la acción, necesario, a partir de la aceptación de la labor que tienen las FFMM en el sistema político ante las conjeturas y amenazas a la población civil. Es por esto que un primer factor que permite analizar las relaciones civiles-militares es el proceso de aceptación que la opinión pública brinda al sector militar.

El aspecto moral en la relación civil-militar

Para el caso de las FFMM, la población civil es aquella que le proporciona sentimientos de confianza o desconfianza, orgullo o deshonra a las fuerzas militares. Como en cualquier relación, ambos actores requieren del aspecto moral, del sentimiento que promueva ante el otro, lo que sin dudar, recaerá en entender que las relaciones civiles-militares son además, un componente de aspectos intangibles pero necesarios, como son los valores, las conductas, las opiniones o las posiciones que tengan entre ambos sectores. Es la forma de mantenerse en un sano vínculo. Así lo manifiesta Clausewitz:

El estado de ánimo y otras cualidades morales de un ejército, de un general o de un gobierno, la opinión pública en las regiones donde se desarrolla la guerra, el efecto moral de una victoria o de una derrota, son todas cosas que en sí mismas varían mucho en su naturaleza y que pueden ejercer también influencia muy diferente, según como se encuentren con respecto a nuestro objetivo y a nuestras circunstancias (1972, p. 27)

Y es que hasta en el campo de batalla, por ejemplo, al momento en el que los militares hacen frente a los retos de la defensa de la población, esa posición moral se ve realmente evidenciada, por lo que el Estado y el control civil, no puede permitir la desmoralización de las tropas y por el contrario debe existir siempre una propuesta de interacción y divulgación sobre el ejercicio militar en cuanto a que la sociedad reconozca y así, crea o más evidentemente, confíe.

Clausewitz habla que el “espíritu nacional del ejército (entusiasmo, fervor fanático, fe, opinión) se pone de manifiesto sobre todo en la guerra de montaña, donde todo el ejército hasta el soldado raso, queda librado a sus propias fuerzas”

(1972, p. 32). Así es evidente que la relación entre lo civil y lo militar se ve directamente dada también, en un componente de transmisión de aceptación, apoyo y sentido de pertenencia.

Es importante reconocer que en el sector civil, hay acciones militares que promueven la confianza hacia dicha institución, y que el soldado se ve implicado en la honra o deshonra, la confianza o la desconfianza por acciones que debe ejecutar y que no son de su designio, por lo que el poder militar y el poder que lo subordina debe tener en cuenta que al emitir directrices, por ejemplo, no solamente afecta la acción inmediata, sino la institucionalidad y legitimidad de las fuerzas militares, y además, entre muchas otras variables, hay unas acciones de subordinación que

“Miden opiniones sobre las acciones de las Fuerzas Armadas” y que son “estadísticamente significativas y en la dirección esperada, es decir: a medida que los ciudadanos expresan mayor apoyo a las FFAA en términos de derechos humanos, trabajo con desastres naturales, bien entrenamiento y a poyo a que actúen en casos altos de noveles de crimen, mayor confianza se da en esta institución”. (García, 2014, p. 17)

Además de otras formas que se pueden destacar y que promueven sensibilización y aceptación social, se puede encontrar como ejemplo paradigmático que en Colombia las Fuerzas Militares presentan un nivel de aceptación y legitimidad por parte de la población alto, lo que deja en evidencia que es una de las instituciones con mayor respaldo popular en su acción.

Y sobre este elemento de lo moral, existe siempre un límite cercano al conflicto entre ambas partes, es por esto que las posiciones civiles y militares deben estar cohesionadas e integradas a los ideales de ambos, entre el respeto de la profesión militar y su papel en el Estado e institucionalidad, y a su vez,

la respuesta militar debe ser de compromiso y aceptación del poder civil. Esto sugiere además, aspectos morales que van dados a la funcionalidad de las fuerzas militares y la relación con la sociedad desde dicha función.

Profesionalización y el servicio militar

En este aspecto las relaciones civiles-militares se entienden desde la dimensión que indica que para que exista un correcto funcionamiento entre ambos sectores, el servidor de las Fuerzas Militares debe ser profesionalizado, lo que Huntington denomina “vocación militar como el principal criterio del profesionalismo”. Un especialista en el que hacer, y para esto se integra a que la labor militar, como institución del Estado, debe contar con profesionalización y profesionalismo, para que los intereses de la sociedad puedan verse mejor representados.

“El profesionalismo distingue al oficial militar de hoy día del guerrero de otras épocas” (Huntington, 1964, p.19), y por ello, la situación que diferencia a aquellos individuos pertenecientes a grupos armados no estatales que portan armas y defienden unas causas e ideologías, se enmarca, además, en que no hacen parte del proceso profesional institucionalizado, aceptado en la sociedad y garante de legitimidad.

Tres pilares de la profesionalización militar y que son válidos contemporáneamente, son: capacidad, responsabilidad y corporatividad:

Capacidad: el hombre profesional es un experto con conocimientos especializados sobre un campo significativo de la actividad humana. Su capacidad es sólo adquirida por una prolongada educación y experiencia.

Responsabilidad: el hombre profesional es un experto practicante, que trabaja en un contexto social y desarrolla

un servicio, tal como la promoción de la salud, educación, justicia, que es esencial para el funcionamiento de la sociedad.

Corporatividad: los miembros de una profesión comparten un sentido de unidad orgánica y consciencia de sí mismo, como grupo aparte de otros que lo son... La calidad de miembro de la organización profesional, junto con la posesión de una capacidad especial y la aceptación de una responsabilidad especial, constituyen un criterio de status profesional que distinguen públicamente al hombre profesional del lego. (Huntington 1964, pp. 20-22)

Dentro de estos aspectos y el funcionamiento de las relaciones con el sector civil, la institución civil-militar⁴ debe promover en cada integrante una diferenciación de alto grado moral y académico, aunque se debe reconocer que en distintos sectores militares, por ejemplo el soldado raso, debe integrarse más a una preparación académica que le permita ir más allá del manejo de su arma.

Debido a que el concepto de profesionalismo militar puede ser identificado con esta idea del control social es por lo que las características del primero se prestan a análisis crítico. La efectividad del profesionalismo militar, como base del control social interno y objetivo, parece depender del nivel de desarrollo profesional dentro de las Fuerzas Armadas (Harries-Jenkins y Moskos Jr. 1981, p. 55)

⁴ Se habla de institución civil-militar porque es de participación de ambos sectores. El jefe de las FFMM es o puede ser como se evidencia en muchos países un civil. Se da una subordinación del poder civil sobre el militar, buscando de tal manera, la no injerencia del cuerpo militar en los asuntos políticos, como se ha dicho en este capítulo.

Por su parte para conectar la profesionalización militar con el otro factor que se propuso, el del Servicio Militar, de igual manera, y para que se cumpla el aspecto de virtud y profesionalización, se subraya que el servicio militar es un componente que se puede tener en cuenta dentro de la idoneidad para quienes lleguen a la institución. Es en este aspecto que las relaciones entre civiles-militares pueden presentar en ocasiones mayores discrepancias, entendiendo lo que se enuncia anteriormente, en que no cualquier civil, puede de manera competente estar en las Fuerzas Militares y más si su servicio no es en labor de cumplir con las tres premisas que enuncia Huntington.

Por su parte el servicio militar es un aspecto relevante⁵ dentro de la relación de entendimiento de las relaciones civiles-militares y Estado, se ha tenido el dilema en la sociedad y el mismo Estado, si éste debe ser un compromiso obligatorio o de libre convicción, en el cual participen solamente aquellos que realmente deseen hacer parte como profesional de lo militar.

Un planteamiento a tener en cuenta es el que menciona el investigador Jorge Mario Battaglino, en su texto titulado “Algunas precisiones sobre el origen de la teoría de las relaciones cívico-militares” en donde hace referencia en que la profesionalización puede verse como un punto de tensión, porque “a diferencia de otras ocupaciones, los militares se socializan y reciben su entrenamiento en condiciones que, en general, los aíslan totalmente de la sociedad. Esta característica distintiva ha llevado a una larga discusión acerca

5 Aunque es un aspecto relevante que debe ser tenido en cuenta, no se profundizará mucho sobre esto, en el presente texto, debido a que su componente es mayor a las relaciones civiles-militares y de trabajarlo, se difuminaría el objetivo del presente capítulo. Para conocer más sobre el tema, se recomienda: Gordillo (1993).

de las consecuencias de este aislacionismo” (1999, p. 50). Es otra mirada, otra perspectiva que alimenta las distintivas e importantes visiones para lo civil-militar.

De hecho históricamente, indica José Luis Gordillo, autor del texto *La Objeción de Conciencia, Ejército, individuo y responsabilidad*, que

Desde los tiempos de la aparición de los Estados modernos y de sus correspondientes ejércitos permanentes, existe constancia de algunas medidas administrativas o de decisiones *ad hoc* mediante las cuales se permitía, a modo de privilegio, la exención del reclutamiento forzoso a personas pertenecientes a las sectas pacifistas surgidas en la reforma luterana. (1993, p. 83)

La presencia de las Fuerzas Militares en la construcción de Estado y en el contexto mundial, ha sido “respaldada por el proceso de profesionalización que experimentan los ejércitos nacionales desde finales del siglo XIX, encontraba su justificación en aquéllas ideas que reivindicaban la formación orgánica de la nación y el desarrollo nacional” (García 2014, p. 3).

Y así, las relaciones civiles-militares, se dan, hasta en la forma en cómo se asuma el deber y el derecho de ser civil o ser militar –deberes y derechos–, pues a menor cantidad de civiles que deseen hacer parte de las FFMM, más afectación se dará en la institución militar en cuanto a su estructura y organización, pero, el cuerpo castrense no puede estar conformado por soldados sin convicción de su labor.

Es importante detenerse un poco más sobre lo que el legado desde el texto *El Soldado y el Estado* permiten tener como aspecto teórico importante. De hecho este texto se presenta como una obra clásica literaria base para el estudio de las Relaciones entre sector civil y militar.

Según estamos revisando el tema de lo profesional y el sector militar, donde se tiene en cuenta que para Huntington “una profesión es un tipo peculiar de grupo funcional de características altamente especializadas... y que el profesionalismo, distingue al oficial militar de hoy día del guerrero de otras épocas” (Huntington 1964, p. 19).

Se deja claro que “la función de una fuerza militar es el éxito en el combate armado... Dentro de la profesión misma hay especialistas en el manejo de la violencia en el mar, sobre la tierra y en el aire, tal como hay especialistas en ojos, corazón o estómago en medicina” (Huntington 1964, p. 25-26).

Lo anterior no puede estar desligado de la educación intelectual, por lo cual la preparación técnica-operativa es importante, pero a su vez el profesional militar, debe adquirir conocimientos académicos que lo lleven a sobresalir ante la sociedad, y así, genere respeto y credibilidad ante el sector civil. Un profesional que tenga posiciones críticas y argumentadas, lo llevaran a tomar mejores decisiones en el campo de batalla o en los retos frente al Estado, y así, aportar al cumplimiento de objetivos.

“El contenido intelectual de la profesión militar requiere que el oficial moderno dedique al menos un tercio de su vida profesional a la escuela formal, probablemente un índice más alto de tiempo dedicado a la educación que en cualquier otra profesión” (Huntington 1964, p. 27). Es lo que vemos al interior de las Fuerzas del Estado, como diferenciación en cuanto quienes deben estar en el liderazgo militar, porque no todos son estrategas o especializados, así, unos se preparan para la batalla y otros para dirigirla.

Igualmente la “responsabilidad de ser oficial” es otro factor importante del profesionalismo de los militares

La capacidad del oficial le impone una especial responsabilidad social. El empleo ilícito de su capacidad en ventaja

propia derrumbaría el edificio de la sociedad. Como sucede con la práctica de la medicina, la sociedad insiste en que el manejo de la violencia sea utilizado sólo para fines socialmente aprobados (Huntington 1964, p. 28-29)

En este sentido, las relaciones civiles-militares son, un intercambio de responsabilidades, que en correcto funcionamiento no deben generar conflicto de intereses, porque el profesional militar, entenderá su función y la sociedad lo verá como ese garante cumplidor de funciones en bien de la misma ciudadanía; “la aptitud del oficial es el manejo de la violencia; su responsabilidad es la seguridad militar de su cliente: la sociedad” (Huntington 1964, p. 29).

El integrante de las Fuerzas Militares no opera en la realidad bajo preceptos económicos, no es un mercenario que está con quien mejor le pague. Se integra el tener vocación y sentido de pertenencia en donde el patriotismo juega un papel importante y necesario para la estimulación del profesional, y además, que sea reconocido y valorado por la sociedad en relación a sus buenos actos o castigado socialmente ante lo contrario, y tal como asegura Huntington “las motivaciones del oficial son un amor técnico por su carrera y el sentido de utilizar sus conocimientos en beneficio de la sociedad” (1964, p. 29).

De igual manera, el profesional canaliza su conocimiento en pro de la institucionalidad de las Fuerzas Militares y la labor asignada dentro del Estado. Que sus fines deben ser aprobados por el poder civil y la sociedad a través del mismo Estado, como agente regulador de las relaciones. Debe operar el sector militar también como un asesor y cooperador, ante los requerimientos de la sociedad, y a su vez la sociedad debe dar valor a la institución militar y al profesional militar como un técnico-académico que puede aportar estratégicamente y no ser un mero ejecutor.

Entre lo que Huntington tiene en cuenta es la diferencia entre el cuerpo de oficiales reservistas, quienes no son oficiales de carrera y se presentan al interior de las FFMM con diferencias que van en términos de la responsabilidad profesional, porque

El reservista sólo temporalmente asume responsabilidad profesional. En consecuencia, sus motivaciones, valores, conducta, frecuentemente difieren mucho de los del oficial de carrera. Los hombres alistados, subordinados al cuerpo de oficiales, son parte de la burocracia orgánica, pero no de la profesional. El personal alistado no tiene ni la capacidad intelectual ni la responsabilidad profesional del oficial. Son especialistas en la aplicación de la violencia, pero no en el manejo de la violencia. Su vocación es un oficio, no una profesión. Esta diferencia fundamental entre el cuerpo de oficiales y el cuerpo de alistado se ve reflejada en la clara división que existe universalmente entre los dos en todas las fuerzas militares del mundo. Si no existiera esta separación, podría existir una sola jerarquía militar que se extendiera desde el grado más bajo de alistado hasta el más alto del oficial. (Huntington 1964, p. 32-33)

Con esto, la diferencia más notable es que el cuerpo de reservistas no tiene el suficiente tiempo de dedicación que el oficial profesional al servicio de lo militar, así la corta prolongación de tiempo del alistado en reserva no compensa la dedicación mencionada anteriormente por el oficial, por ejemplo al desarrollo de competencias académicas, técnicas y operativas.

En el recorrido de Huntington sobre el tema del profesionalismo, él propone que históricamente “el origen de la profesión militar, debería elegirse el 6 de agosto de 1808. Ese

día el gobierno prusiano emitió un decreto por el cual se imponían las normas básicas del profesionalismo”⁶ (1964, p. 50).

En esencia, la profesionalización del sector militar se da una característica fundamental para las relaciones civiles-militares desde distintas perspectivas ya mencionadas, pero que en resumen, lo que con esto se logra es el equilibrio de

6 Estas normas se basaban en aspectos delimitados según el momento: paz o guerra. En la primera instancia, el militar se debía organizar y dedicar a la educación y el conocimiento profesional y en momentos de guerra el valor y la percepción, por ende, al cumplir con estos factores, cada individuo, podía estar en condiciones de pertenecer a la carrera militar, dejando a un lado el origen, lo cual ya no era lo importante.

Para Jaime García en su artículo “El Militar Postmoderno en América Latina”, propone que históricamente hubo otro periodo y escenario para el surgimiento del profesional:

“En lo personal, me inclino por la tesis de que surgen en 1875 en EE.UU. cuando el General Sherman¹¹ encomienda al General Emory Upton¹² la organización de una fuerza basada en la selección por méritos, especialización en institutos, ascensos y retiros. El Gral. Upton, luego de estudiar otras realidades, especialmente la alemana, diseña un proyecto de fuerza militar. Subrayo, esto no significa que anteriormente no existiesen ejércitos formales, lo que ocurre es que por primera vez se establecen procedimientos claros que burocratizan la carrera.

Estimo, en una opinión muy personal, que el ejército que nace en EE.UU. está dotado de mayor cualificación moderna que el prusiano, por cuanto este último modelo, pese a que obedecía a cánones modernos, se plasmó en una sociedad dotada de un estamentalismo mayor que en EE.UU. Incluso, hasta bien adentrado el siglo XX, pertenecer al alto estado mayor alemán era un privilegio que exigía algo más que condiciones profesionales. En oposición, la sociedad estadounidense estuvo desde sus inicios marcada por una constante democrática más nítida. Sin embargo, en “salomónica” solución asumo 1808 para el nacimiento de la forma moderna en Europa y 1875, para su gestación en Norteamérica” (2002, 71).

poder en consonancia a los requerimientos modernos del Estado.

La profesionalización que propone Samuel Huntington no es cuestión de obligaciones, sino de convicciones por parte del individuo y de la institución. Por eso ha de tenerse en cuenta desde su teoría, la mentalidad militar dentro y para el profesionalismo, la cual él enfoca desde tres puntos de vista, posibles:

- a. Su capacidad, de la inteligencia, amplitud e imaginación y las cuales en ocasiones no son estimuladas y sí cohibidas por las instituciones militares, “la organización de la profesión militar que desalienta la iniciativa intelectual y las poco frecuentes oportunidades que un oficial tiene para aplicar prácticamente sus aptitudes” (Huntington 1964, p. 89).
- b. Sus atributos o características, hace referencia en que “la mente militar es disciplinada, rígida, lógica, científica; no es flexible, tolerante, intuitiva, emocional” (Huntington 1964, p. 89). De tal manera no es la mentalidad que más pueda tratar las relaciones civiles-militares.
- c. Sus actitudes o sustancia, es para Huntington el enfoque que más se conecta a las relaciones entre civiles y militares, porque hace referencia a “las actitudes, valores, opiniones, del militar” (Huntington 1964, p. 89). Así, se integra a la sociedad, diferenciándose y cohesionándose a los valores y reglas del Estado y de la institución.

Desde esta posición teórica de la profesionalización y ser del militar en relación al sector civil y el Estado, se brindan otros sustentos que forman parte de su hipótesis, siendo así, la ética profesional militar, hombre, sociedad e historia, la política militar nacional, la primacía del Estado nacional, la permanencia de la inseguridad y la inevitabilidad de la gue-

rra, la magnitud e inmediatez de las amenazas a la seguridad, el nivel y fuentes de la potencia militar, la restricción de los compromisos y la inevitabilidad de la guerra, el militar y el Estado, obediencia militar versus competencia profesional y obediencia militar versus valores no militares, factores necesarios y a tener en cuenta para que el militar cumpla su función correctamente dentro la sociedad y con la sociedad en un propósito claro de visualizar su vínculo con lo civil.

Para concluir este esbozo sobre el profesionalismo y el sector militar se indica que

La ética militar recalca la permanencia, irracionalidad, debilidad y maldad en la naturaleza humana. Remarca la supremacía de la sociedad sobre el individuo y la importancia del orden, jerarquía y división de las funciones. Insiste en la continuidad y valor de la historia. Acepta al Estado nacional como la forma más alta de organización política y reconoce la permanente probabilidad de guerras entre los estados nacionales. Recalca la importancia del poder en las relaciones entre las naciones y previene sobre peligros a la seguridad del Estado. Sostiene que la seguridad del Estado depende del mantenimiento de potentes fuerzas armadas. Urge la limitación de la acción del Estado y su ajuste a los intereses del mismo, la restricción de los compromisos excesivos y la indeseabilidad de políticas belicosas y de aventura. Sostiene que la guerra es el instrumento de la política, que los militares son los servidores del Estado y que el control civil es esencial para el profesionalismo militar. La ética militar es, por lo tanto, colectivista, inclinada a la historia, orientada hacia el poder, nacionalista, militarista, pacifista e instrumentalista de su opinión sobre la profesión militar. Es, en resumen, realista y conservadora. (Huntington 1956, p. 115)

La subordinación del poder civil sobre el militar

En cuanto a las relaciones civiles-militares desde el factor enunciado en este apartado puede pensarse desde lo que enuncia Esther del Campo García en su artículo “Fuerzas armadas y opinión pública en Latinoamérica” que “las relaciones cívico-militares deben englobar todas las esferas, sin limitarse necesariamente a aspectos como el control civil sobre los militares o respecto a la definición de la política de defensa y sus presupuesto” (2014, p. 7). Estas esferas pueden ir desde los objetivos económicos, las relaciones internacionales o las creaciones de mecanismos de reintegración social, las cuales deben ir conectadas a los objetivos militares. El poder civil y el militar son responsables de su propia relación y de un trabajo en equilibrio.

Huntington enfatiza en que “cualquier sistema de relaciones cívico-militares involucra así un complejo equilibrio entre autoridad, influencia e ideología de los militares, por una parte, y la autoridad, influencia e ideologías de los grupos no militares, por la otra” (1964, p. 11). Así, las relaciones civiles-militares son en su forma más precisa, una aceptación y participación de poder y autoridad, de la no participación en política pero a su vez del no sometimiento e individualización y de la imparcialidad ante lo civil y lo militar y construcción de escenarios retroalimentativos.

Es entendido entonces, “el control civil como una supremacía civil sobre las fuerzas militares o en efecto a la reducción de poder del militar en la sociedad” (Vargas Velásquez y Patiño Villa 2006, p. 39). Pero siempre y cuando, se cumpla con un liderazgo idóneo y vinculado a las necesidades de ese conjunto social y de las funciones comprendidas para el establecimiento militar. Se quiere decir “que un sistema de relaciones civil-militares que maximice el control civil y el profesionalismo militar, normalmente tiende a producir

decisiones que favorecen a una estrategia pluralista” (Huntington 1964, p. 475), y según lo viable de la interpretación a esto, una idea: entendimiento y separación de poderes, pero integrados en la actuación.

El General en retiro Jaime Canal manifestó que:

En el pensamiento militar existe la posibilidad de desacuerdo con determinados actos del poder civil. Es obligación del militar en tales circunstancias, manifestar serena y argumentalmente su desacuerdo y sostenerlo con carácter en el convencimiento que es su deber de lealtad al gobernante civil. Si dicho gobernante persiste en su decisión, el deber del soldado es obedecer. Pero si tal obediencia implica un conflicto de conciencia, la subordinación impone no una rebeldía, sino el abandono por doloroso que sea, del uniforme y de las armas de la república que se han portado con honor y con honor se deben retornar. (2005, p. 139)⁷

Concerniente a esto, el poder civil dentro de las estructuras de relación civil-militares son dadas a que ese poder civil tenga legitimidad, para un mayor y mejor desempeño de las Fuerzas Militares. Es una combinación de los factores enunciados, lo que devela la conformación de esta sincronía entre ambos sectores, en un proceso que es de parte y parte.

Fomentar el profesionalismo es la manera más eficaz de alcanzar el equilibrio en las relaciones cívico-militares. El

⁷ Conferencia que hizo parte de la recopilación que hizo CEPEDA Ulloa, Fernando (2002). Las relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto armado. Memorias del seminario realizado en Cartagena, Colombia, del 20 al 22 de septiembre de 2002, cuyo título de la conferencia fue La autoridad civil sobre la militar, impartida por el General (R) Jaime Canal.

equilibrio de poder se logra cuando existe un balance de poder entre los militares profesionales y las autoridades políticas. Por un lado, las autoridades gubernamentales respetan la integridad de la profesión militar; por el otro, el soldado permanece políticamente neutral y acepta la dirección política de las autoridades civiles. (Battaglino 1999, p. 53)

Y de eso se ocupa la teoría civil-militar, de estudiar y analizar posibles equilibrios en dicha subordinación, en la cual no exista un poder civil que utilice al militar para sus propios beneficios, en búsqueda de aumentar el poder y así cooptar espacio político. En este aspecto, el poder militar debe estar fortalecido desde su profesionalización y los componentes mencionados anteriormente para evitar parcializaciones o apoyos que lo desvíen y desvirtúen de su objetivo esencial.

Control civil en la relación civil-militar

Control Civil Subjetivo bajo aumento del Poder Civil

En primera instancia esta parece la forma más concreta y sencilla de disminuir el poder militar y no necesariamente la más idónea. Aunque en esta perspectiva, debe entenderse que en la sociedad priman intereses de distintos grupos civiles, lo que genera conflicto. Igualmente, como lo advierte Huntington en cuanto al control sobre lo militar “cuando es impuesto por un grupo civil como un medio de aumentar su poder a expensas de otros grupos civiles, se convierte en un slogan instrumental, como ‘derechos del estado’, más que un fin en sí mismo” (1964, p. 118) por lo que es necesario tener cuidado en que al darle el control militar a un grupo económico, se desvíe el control en contra del Estado, en su efecto, un poder civil que no genere credibilidad y sea legítimo ante las estructuras militares.

Así,

como los derechos del estado, el control civil puede ser encubridor de una variedad de pecados. Siempre es necesario preguntar qué civiles serán los que harán el control... El control civil subjetivo es, por cierto, la única forma de control civil posible en ausencia de un cuerpo profesional de oficiales. En sus diversas manifestaciones históricas, el control civil subjetivo ha sido identificado como la maximización de poder de instituciones gubernamentales determinadas, formas constitucionales particulares o clases sociales dominantes. (Huntington 1964, p. 118)

El control civil debe establecerse desde una estructura fuerte de liderazgo del gobierno que involucre y fortalezca a su vez, la competencia militar, pero en distintas perspectivas, puede ser negativo a la idea de un control que sea beneficioso para el Estado y la Sociedad. Se puede dar un control civil subjetivo, desde las siguientes figuras.

Control civil por la institución gubernamental

En este aspecto la claridad debe estar en cual órgano de poder civil puede o debe tener control sobre la institución militar. Para los siglos XVII y XVIII, por ejemplo, el control lo ejercía la corona en Inglaterra y América y “el ‘slogan’ control civil era adoptado por los grupos parlamentarios como un medio para aumentar su poder frente a la corona” (Huntington 1964, 118). Desde esta perspectiva histórica, lo que se identifica es que el rey seguía siendo tan civil como el parlamento y el objetivo de este último era aumentar el poder de sí mismo, más que el poder de la sociedad, además así poseer mando sobre la organización militar, lo que significa siempre tener un valor agregado que representa mayor control y dominio

dentro del sistema político y del Estado; en conclusión, en este ejemplo lo que prevaleció para el parlamento no fue el primar sobre lo militar sino sobre el rey.

Estas disputas individualizadas entre las estructuras de poderes estatales, generan monopolios e intereses de control distorsionados que van en contra, en ocasiones, del mismo Estado.

Control civil por una clase social

En esta perspectiva, el control se busca desde una configuración élite dentro del Estado. Las clases disputan el dominio sobre la esfera militar y así basar y conectar el control civil con sus intereses. No hay intereses de sociedad, sino de núcleos dentro de la misma, y Huntington lo explica:

En los siglos XVII y XIX, la aristocracia europea y la burguesía lucharon por el control de las fuerzas militares. Como la aristocracia generalmente dominaba a las fuerzas militares, los grupos burgueses liberales hicieron el más grande empleo del slogan e identificaron el control aristocrático con el control militar. Las instituciones militares proporcionaban simplemente un campo de batalla para la lucha entre las dos clases que llegaba a todas las capas de la sociedad: el asunto era, sencillamente, si los intereses aristocráticos o los liberales eran los que debían prevalecer sobre las fuerzas armadas. (1964, p. 119)

Control Civil por formas constitucionales

Es una forma de control evidenciada históricamente en gobiernos totalitarios o democráticos. Es así, como el control civil se busca hacer o se reclama que sea desde una forma constitucional determinada. En ambos casos, “el control civil

está identificado con el gobierno democrático y el control militar con el gobierno totalitario o absoluto” (Huntington 1964, p. 119). La diferencia radica en la forma como en ambos tipos de gobiernos, dados en la forma democrática a un estilo más de persuasión y compromiso y por el contrario, en los gobiernos totalitarios, empera el control dado desde la amenaza de fuerza y la coerción.

“De allí que los militares, que dominan el instrumento más poderoso de violencia, serán más poderosos en los países totalitarios que en los países democráticos” (Huntington 1964, p. 119). Pero a su vez, el autor, sentencia que la anterior afirmación no es cierta en todas las ocasiones, porque “en un país democrático, los militares pueden socavar el control civil y adquirir gran poder político por medio de los procesos e instituciones legítimas del gobierno y política democrática (ejemplo, Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial)” (1964, p. 120) y en cuanto al sistema totalitario, “el poder de los militares puede ser reducido rompiendo el cuerpo de oficiales en unidades competitivas, estableciendo ejércitos del partido y fuerzas militares especiales, infiltrando la jerarquía militar con vías independientes de jerarquía (comisarios políticos) y técnicas similares” (Huntington 1964, p. 120). La forma de ejercer control de los civiles sobre el estamento militar, en un gobierno totalitarista se basa en la fuerza y la vigilancia, pero “si son empleados con implacabilidad suficiente, estos medios pueden eliminar definitivamente el poder políticos de los militares (por ejemplo, Alemania en la Segunda Guerra Mundial)” (Huntington 1964, p. 120), en donde estaban sumidos bajo el control total.

Pero lo anterior, las formas distintivas de control civil subjetivo, no cumplieron con el objetivo principal de maximizar el poder civil de forma efectiva y por el contrario, generaron enfrentamientos entre grupos de la sociedad y militares, careció de forma para el control, el cual pudiera mediar en

las relaciones civiles-militares, por lo que se hizo necesario una nueva manera.

El surgimiento “de la profesión militar, empero, al convertir a las formas particulares el control civil subjetivo en formas obsoletas, hizo también posible una nueva y más significativa definición de control civil” (Huntington 1964, p. 121), y es como se da una distinta forma: el control civil objetivo.

Control civil objetivo

Maximizando el profesionalismo militar

En este aspecto prima en sentido objetivo, un control basado en la maximización del profesionalismo militar, a partir de la distribución de poder político entre ambas partes (militar y civil), lo cual conlleva a una utilización y proyección de actitudes profesionales entre los dirigentes activos de la estructura militar y los responsables de la seguridad de la comunidad (civiles y militares). Huntington lo explica de la siguiente manera:

El control civil objetivo es así directamente opuesto al control civil subjetivo. El control militar subjetivo alcanza sus fines haciendo más civiles a los militares, haciéndoles el espejo del Estado. El control civil objetivo logra su objetivo militarizando a los militares, convirtiéndolos en una herramienta del Estado (...). La esencia del control civil objetivo es el reconocimiento del profesionalismo militar autónomo; la esencia del control civil subjetivo es la negación de una esfera militar independiente. Históricamente, la demanda de control objetivo ha provenido de la profesión militar, mientras que la demanda de control subjetivo ha surgido de grupos civiles ansiosos de maximizar su poder en los asuntos militares. (1964, p. 121).

El equilibrio con este control, se logra porque la priorización de los objetivos de las Fuerzas Militares son los estatales y no el poder y a su vez, el poder civil no busca politizar a las FFMM, entendiendo, de tal manera, que estas obedecen a la autoridad legítima dentro del Estado.

En efecto, esto da límites definidos al poder político militar sin referencia a la distribución de poder político entre los diversos grupos civiles. La distribución de poder político que más facilita el profesionalismo militar es también el punto más bajo al que puede ser reducido el poder militar sin inconvenientes.

A causa de esto, la definición objetiva de control civil proporciona un solo y concreto estándar de control civil que es políticamente neutral y que puede ser reconocido por todos los grupos sociales. Esto eleva el control civil de un slogan político que encubre intereses de grupo a un concepto analítico independiente de las perspectivas de grupos” (Huntington, 1964, p. 122).

Lo anterior define la estructura de funcionamiento del control civil sobre el militar, y sobre cómo debe operar el sector militar, bajo ningún interés particularizado o totalitario y en cohesión a la legitimidad del Estado y quien sea la autoridad legitimada. Por otra parte, en el control objetivo a partir de la profesionalización del individuo que lleva las armas legítimamente al servicio del Estado, conlleva a la búsqueda de evitar focos que se conformen aparte, de poblaciones agresivas y alzadas en armas, aquellos civiles que a partir de la disminución del poder del sector militar, aprovecha a beneficio propio o de procesos políticos individualizados la búsqueda de poder para tener el monopolio de las armas o restar capacidad de actuación. En concreto, la inestabilidad a la seguridad (entre otros factores) se da a

partir de la carencia de fuerza y estabilidad de la institución militar que deja espacios para que el civil los coopte, y así, “el control civil objetivo no sólo reduce el poder de los militares al más bajo nivel posible frente a los grupos civiles: también maximiza las posibilidades de alcanzar la seguridad militar” (Huntington, 1964, p. 123).

Aun teniendo en cuenta lo enunciado, el control civil objetivo, cuyo modelo es necesario en un Estado moderno, no es el que siempre se utiliza y sigue siendo difícil que opere de tal manera, y es que

El logro del control civil objetivo sólo ha sido posible, por supuesto, desde el surgimiento de la profesión militar. El control civil subjetivo está fundamentalmente fuera de lugar en una sociedad en la cual la división del trabajo ha sido llevada hasta un punto donde surge una clase diferente de especialistas en el manejo de la violencia. El logro del control civil objetivo, sin embargo, ha sido retrasado por la tendencia de muchos grupos civiles que aún conciben el control civil en términos subjetivos. Al igual que los aristócratas y burgueses del siglo XVIII o las facciones constitucionales francesas del siglo XX, no se hallan dispuestos a aceptar un cuerpo de oficiales políticamente neutral. Continúan insistiendo en la subordinación del cuerpo de oficiales a sus propios intereses y principios. Consecuentemente, un alto nivel de control civil objetivo ha sido raro fenómeno aún dentro de los modernos países occidentales. (Huntington, 1964, p. 123)

Podemos indicar que la relación radica en consecuencias, en intereses, subordinación, control y aceptación, de ambos sectores, es por ello, que aún en sociedades avanzadas y con estructuras políticas democráticas, en la definición de actividades –control y manejo de la violencia y manejo de

la política– se sigue dando inconsistencias, porque no se tiene claro cuál es el tipo de control que más beneficia al Estado en cuanto a las relaciones que se deben de dar en los campos, civiles y militares. Para ello Huntington habla, que deben darse unas condiciones favorables en pro de acentuar el profesionalismo militar y el control civil objetivo, y dichas condiciones se dan a partir de dos niveles posibles en las relaciones civiles-militares: el poder⁸ y la ideología. Por ello, se revisaran ambos aspectos, para las relaciones civiles-militares.

El poder en lo civil-militar desde: autoridad, influencia e ideología

Autoridad

En cuanto al poder, Huntington enuncia que existe en dos formas, autoridad formal e influencia informal. La autoridad es una característica relevante en las relaciones civiles-militares, específicamente porque en el caso de la autoridad forma “involucra el control de una persona sobre la conducta de otra en base a sus respectivas posiciones en una estructura social definida” (Huntington 1964, p. 125), y esa autoridad es una forma de poder, el cual es legitimado, además de estar bajo una estructura ordenada, por medio de estatutos, leyes o en el marco de una constitución. En el caso de la autoridad informal también se da el control de un grupo o individuo sobre otras personas y sus conductas, pero no es necesariamente desde

8 Samuel Huntington define el poder como “la capacidad de controlar la conducta de otra gente. Una relación de poder tiene al menos dos dimensiones: el grado de poder, es decir, el punto hasta el cual el tipo particular de conducta de una persona es controlado por otra, y, en segundo lugar, la amplitud o campo de poder, es decir, los tipos de conducta que son influidos por otro individuo o grupo” (1964, p. 124).

un orden o desde una posición específica en una estructura formal, “sino porque controlan otras sanciones particulares o recompensas. Esta influencia puede surgir de la personalidad, riqueza, conocimientos, prestigio, amistad, parentesco o una variedad de otras fuentes” (Huntington 1964, p. 125).

La autoridad es necesaria en el control civil objetivo. “El nivel de autoridad se refiere a la posición que ocupa el grupo en la jerarquía de la autoridad gubernamental” (Huntington 1964, p. 125). Puede darse una soberanía militar, cuando el nivel de autoridad del cuerpo de oficiales es posicionado al máximo al ubicarlo en la cima de la jerarquía y a su vez otras instituciones gubernamentales están subordinadas a la autoridad militar. Por el contrario, puede darse un nivel de autoridad inferior, en el momento en que el sector militar no tiene autoridad sobre otras instituciones, por lo cual “en este caso existen dos estructuras paralelas de poder: una militar y otra civil” (Huntington 1964, p. 126). Otra forma de autoridad en las relaciones civiles-militares, se da cuando lo militar y su cuerpo de oficiales está subordinado a una sola institución la cual tiene la autoridad final, legítima y efectiva. En este caso, el sector militar tiene conexión directa con la soberanía, porque solamente hay un nivel de autoridad y esto es traducido en un Ministerio, el cual es civil (según el contexto colombiano) y es quien controla el poder militar.

Dentro del concepto de autoridad, Huntington habla de la unidad de autoridad, la cual “se refiere al punto hasta el cual un grupo dado está estructuralmente unificado con relación a otro grupo” (1964, p. 126), en este aspecto, es hablar de las divisiones al interior de las FFMM según competencias: tierra, mar y aire, las cuales se integran bajo un único jefe, bajo quien comande a una sola voz, una sola autoridad.

Por último, dentro de la estructura de autoridad, se integra la amplitud. La amplitud de la autoridad es para Huntington “la variedad y tipo de valores respecto a los que el grupo está

autorizado a ejercer su poder” (1964, p. 126). En este caso, los grupos militares del Estado, se limita a asuntos militares pero no pueden tampoco, ser parte de visiones personalizadas e individualizadas.

Influencia

En acción a dicha autoridad, hay un elemento que se incorpora a los niveles de ésta y de control, el cual está inmerso en el poder que ejerce un grupo sobre otro, y el cual es una forma de legitimar, buscar aceptación y acompañamiento, y que en esencia es la influencia, la cual se emite desde el grupo político-civil que ejerce control objetivo sobre el sector militar o viceversa, porque la institución militar, puede también influir de igual manera en el sector civil, y según Huntington, son los siguientes tres índices generales posibles de influencia, según el tipo de afiliación de los oficiales con lo civil:

- a. “Las afiliaciones de grupo del cuerpo de oficiales y sus líderes” (1964, p. 127). Dicha influencia se da en tres dimensiones posibles:
 - Primero, *desde antes* a que los militares ingresen al servicio profesional, y se basa en su relacionamiento con una clase social o zona geográfica, por ejemplo, y así al ser profesionales militares, influyan en dichas clases o zonas.
 - Segundo, puede darse una afiliación *durante el servicio*, y es debido a lazos especiales, como por ejemplo, una industria que apoye el sector militar o un grupo que a su vez también lo haga,
 - Y tercero, puede darse una influencia *posterior*, sí el oficial que esté en servicio, al retirarse, se dedica a labores particulares, por ejemplo, en alguna zona geográfica o actividad laboral especial, lo cual “presumiblemente,

aumentaría la influencia del cuerpo de oficiales en aquellos segmentos de la sociedad” (1964, p. 126).

- b. Afiliación a partir de “la interpenetración jerárquica del cuerpo de oficiales con otros grupos” (1964, p. 128). Básicamente la influencia militar disminuye en esta posición, cuando “individuos no militares penetran en posiciones dentro del cuerpo de oficiales” (1964, p. 128), por lo que, en esta forma de influencia, es necesario que las esferas militares no tengan influencia en otras estructuras, por ejemplo, como la política y que tampoco al contrario se politicen. Control civil y control a la influencia.
- c. “Afiliación desde el prestigio y popularidad del cuerpo de oficiales y sus líderes” (1964, p. 128). En esta perspectiva, la filiación del sector militar en relación a la influencia que genera en la sociedad, se da en consonancia con la opinión pública y las actitudes de amplios sectores o grupos categóricos de la sociedad, y de esta manera, los comportamientos del grupo militar influyen en la percepción de la sociedad sobre ellos mismos.

Lo anterior apoya directamente la influencia política de los militares en el sector civil y en la sociedad. El segundo nivel dentro de los factores para que se den unas condiciones favorables en beneficio que sobresalga el profesionalismo militar y el control civil objetivo en las relaciones civiles-militares *es la ideología*.

Ideología

En cuanto a la ideología en lo civil-militar se puede indicar que no hay una línea única de valores tanto dentro del sector civil como del militar, porque “así como existe una variedad de grupos civiles empeñados en la lucha por el poder, también existe una variedad de éticas e ideologías militares” (Hunting-

ton 1964, p. 129) y de tal manera, la línea de comportamientos varía, según sectores focalizados, aunque “la ética militar es concreta, permanente y universal” (Huntington 1964, p. 129).

A su vez, existen distintas mentalidades e ideologías civiles, y la militar en teoría, debe estar definida y basada en preceptos éticos, desligados de ideologías que constriñen su labor en el Estado. Esta ideología política, Huntington la define como “una serie de valores y actitudes orientadas alrededor de los problemas del Estado” (1964, p. 129). El inconveniente se da, cuando esa ideología política va en contra o es hostil con la ética militar.

A continuación se establecen diferencias con tres ideologías representativas de occidente:

Ideología Política	Argumento	Ética Militar y su argumento
Liberalismo	Su centro es el individualismo. “Indica que lo principal es la razón y la dignidad moral del individuo y se opone a restricciones políticas, económicas y sociales a la libertad individual” (Huntington, 1964, p. 130).	Sostiene que el hombre es malo, débil e irracional y que debe ser subordinado al grupo (Huntington, 1964, p. 130).
	Considera que la relación natural entre hombres es la paz	Considera que la relación entre hombres es el conflicto
	Estipula que “el éxito de una empresa de una empresa depende de la máxima aplicación de las energías humanas” (Huntington, 1964, p. 130).	Estipula que el éxito de las empresas depende de la subordinación y la especialización.
	Autoexpresión	Obediencia
	Normalmente niega o califica de negativa la existencia del poder en las relaciones entre personas	Indica la importancia del poder en las relaciones humanas

Ideología Política	Argumento	Ética Militar y su argumento
Liberalismo	Más preocupación por los asuntos económicos y del bienestar en este aspecto, y se opone a grandes fuerzas militares.	Se preocupa por la economía y el bienestar, pero cree en las grandes fuerzas militares y a alianzas militares.
	“La guerra como instrumento de política nacional es inmoral; la guerra en apoyo de principios universales de justicia y libertad no lo es. El liberal se opone así a la guerra en general, pero frecuentemente la apoya en particular” (Huntington, 1964, p. 131).	“El militar acepta la guerra en abstracto, pero se opone a sus manifestaciones específicas” (Huntington, 1964, p. 131).
	En propuesta liberal, el control civil está dado a la encarnación de ideas liberales en las instituciones militares. Considera que de ser necesaria la guerra, todo el Estado se debe volcar a ella, “confiando en milicias populares y ejércitos ciudadanos” (Huntington, 1964, p. 131).	Le interesa militares competentes, no ideologizados. La institución militar debe estar fortalecida y es la garante de la seguridad en el Estado, éste le entrega el manejo y monopolio legítimo de la violencia
Fascismo	Glorifica algunos hechos negativos, como valores superiores de la misma existencia del ser humano.	Acepta algunos hechos como inevitables en la existencia, y por los que hay que luchar.
	“Glorifica las luchas como las más alta actividad del hombre” (Huntington, 1964, p. 131).	“El militar ve la lucha como algo inherente a las relaciones humanas” (Huntington, 1964, p. 130).

Ideología Política	Argumento	Ética Militar y su argumento
Fascismo	Eleva al Estado mismo o al partido político como la representación única de todas las virtudes morales, la fuente única de moral.	Acepta al Estado como una estructura y unidad aparte, independiente.
	La guerra es motivo de orgullo y existencia de sí mismo.	No busca la guerra, la acepta.
	“Recalca el supremo poder y capacidad del líder y el absoluto deber de subordinación a su voluntad” (Huntington, 1964, p. 132).	“La ética militar reconoce la necesidad de disciplina en la sociedad humana” (Huntington, 1964, p. 130), no bajo subordinación de un único individuo o de una institución.
	Defiende en que es natural la superioridad de un sector, de una raza sobre toda la comunidad, y esta superioridad es representada por su líder y sus virtudes.	No considera que existan superioridades. El Estado es su cliente y la superioridad es de lo legítimo y legal sobre lo ilegítimo e ilegal, representado por la institucionalidad y su fortalecimiento.
	En cuanto a la lucha, el liberalismo lo hace por ideales, el fascismo por el “logro de los objetivos del Estado” (Huntington, 1964, p. 132).	Lucha por “la seguridad del Estado” (Huntington, 1964, p. 132).
	Busca una política exterior belicosa, dinámica, revolucionaria sin medida ante posibilidad de ocasionar conflictos y su objetivo es la expansión de su ideología y del Estado “hasta sus máximos límites” (Huntington,	La política exterior desde la ideología militar es cautelosa y poco agresiva. Poco combatiente, solamente si es necesario. El sector militar considera que debe

Ideología Política	Argumento	Ética Militar y su argumento
Fascismo	1964, p. 132). Considera que debe darse subordinación en todas las demás instituciones internas del Estado.	conectarse a las instituciones y a la seguridad de las mismas.
	Considera que todo ciudadano tiene el deber de ser soldado	No todo ciudadano debe ser soldado.
Marxismo	En su esencia el hombre es bueno y racional, quien se corrompe por las malas instituciones.	No son las instituciones quienes corrompen al hombre. Se atribuyen otros intereses a esto.
	Identifica luchas, pero solamente de clases.	Las luchas van más allá de intereses de clases, “acentúa sus preocupaciones por el poder y la seguridad” (Huntington, 1964, p. 134).
	La superioridad y el poder se dan en lo económico.	La superioridad está en el poder dado por el Estado, del uso legítimo de las armas.
	“El imperialismo económico es la base de las guerras interestatales. Las únicas guerras que él puede sancionar son las guerras de clases y las únicas fuerzas militares que puede aprobar son instrumentos de clase. No reconoce los valores militares universales y piensa que el carácter de toda fuerza militar está determinado por los intereses de clase por los cuales lucha” (Huntington, 1964, p. 134).	Los motivos para una guerra son diversos (económicos, políticos, étnicos, etc.). Las FFMM no son instrumentos de clases, sino del Estado para la seguridad del mismo, sin distinción de clases. Sus intereses son universales bajo los mismos de la sociedad.

Fuente: elaboración propia del autor

En cuanto al Conservatismo, es la ideología que más se acerca a la ética militar. Y es así como Huntington lo relaciona, al indicar que “en sus teorías del hombre, la sociedad y la historia, su reconocimiento del rol del poder en las relaciones humanas, su aceptación de las instituciones existentes, sus objetivos limitados y su desconfianza de los grandes esquemas, el conservatismo es uno con la ética militar” (1964, p. 134). Por supuesto, como un ejercicio civil-militar, cada lector puede realizar sus análisis propios y diferir según el caso.

Por ende, esta ideología, desde perspectiva de Samuel Huntington no propone una forma que choque con todos los intereses de la ética militar, se acopla o puede acoplar al mantenimiento de las virtudes y la moralidad del sector, porque “no posee una patrón político ideológico que imponer a las instituciones militares” (1964, p. 135). En lo contemporáneo, seguro las revisiones pueden ser mayores y más amplias en cuanto a la descripción comparativa entre ideología política, su argumento y la ética militar y su argumento.

En conclusión, es entonces *que el poder y la ideología* en las relaciones civiles-militares propone “la distribución de poder entre grupos civiles y militares que más valoriza el profesionalismo militar y el control civil objetivo, varía con la compatibilidad entre la ideología prevaleciente en la sociedad y la ética profesional militar” (Huntington 1964, p. 135). Por ello, las ideologías liberalistas, marxistas y fascistas, por ejemplo, dan más poder político al militar, pero éste debe sacrificar su profesionalismo, al tener que acoplarse a dicha ideología, apartando su ética y sus valores. No es una posición de poder individualizado, sino en conjunto como institucionalidad lo que beneficia el relacionamiento civil-militar.

De tal manera, en una sociedad donde la ideología que domina es consecuente y positiva al poder militar, éste se mantendrá más fácilmente dentro de los cánones del profesionalismo y de las propuestas que se han descrito para el

directo beneficio de las relaciones entre civiles y militares, y es que “la realización del control civil objetivo depende así del logro de un apropiado equilibrio entre el poder de los militares y la ideología de la sociedad” (Huntington 1964, p. 135).

En suma, la dificultad para ese control civil objetivo se da en el momento de unión entre los poderes, la ideología, la influencia y la ética militar, porque debe darse un equilibrio constante como lo ha especificado Huntington, en cuanto a que “el mantenimiento de ese poder e ideología que constituye el control civil objetivo es evidentemente muy difícil de lograr” (Huntington 1964, 136), porque se debe tener en cuenta, además, que las políticas y las formas cambian ante el paso de gobernantes, y se debe controlar la tensión del orden político y la obediencia al poder civil versus su propia ética militar.

Para finalizar, el profesional militar tendrá poder, pero este profesional no buscará ser el único poder y eliminar el control civil objetivo, sino mantener su estructura, ética y mentalidad militar y así, su participación no será, como profesional, en un papel político dominante, sino, al servicio del Estado, en relación a la propuesta de modernidad, en dirección a la idoneidad de las relaciones con el sector civil⁹. Y en esta opción,

9 Huntington habla además de cinco tipos de relaciones cívico-militares, las cuales tres permiten algo grado de profesionalismo y control civil objetivo y dos, permiten bajo profesionalismo y control civil subjetivo, aunque todas pueden combinarse, por lo que se toman como referencia, pero no se describen como elemento principal en el texto: “Ideología antimilitar, alto poder militar y bajo profesionalismo, este tipo de relaciones cívico-militares se da generalmente en los países más primitivos, donde el profesionalismo ha sido retardado, o en países más avanzados, adonde la amenaza a la seguridad se ha intensificado y el poder militar ha aumentado rápidamente; ideología antimilitar, bajo poder militar y bajo profesionalismo militar, esta combinación de elementos sólo aparece cuando la ideología de la sociedad es tan intensamente seguida que resulta imposible

es fundamental recordar el tema de integrar el Estado desde la institucionalidad y su diferencia en servir como puente para la obtención de logros individualizados por gobiernos que poco se interesan en el aspecto del que ha trabajado este capítulo: relaciones civiles-militares como una forma de articular y proyectar las mejoras en la seguridad del territorio.

Es importante tener como conclusión unas palabras del General Fernando Landazábal Reyes, donde se refiere a la civilidad de nuestras Fuerzas Militares:

Las Instituciones Militares, por intermedio de sus mandos, habían sido muy claras en Colombia, en su constante accionar frente a las organizaciones subversivas; y en cuanto a su dependencia y subordinación al poder político, guardaban la íntima convicción que así como no podrían considerárseles como fuerzas de este o aquel partido, tampoco eran una especie de fuerzas presidenciales, pues era, de acuerdo con los más claros mandatos constitucionales, el brazo armado de la Nación, las sostenedoras de su honor, las defensoras y soportes de la voluntad soberana de su pueblo,

para los militares escapar a su influencia por más que reduzcan su poder político; ideología antimilitar, bajo poder político militar y alto profesionalismo militar, una sociedad que sufre pocas amenazas a su seguridad tiene probabilidades de tener este tipo de relaciones cívico-militares (EE.UU hasta la II Guerra mundial); ideología promilitar, alto poder político militar y alto profesionalismo militar, una sociedad con continuas amenazas a su seguridad y una ideología inclinada a los valores militares, puede permitir un alto nivel de poder político a los militares y a pesar de ellos mantener un alto nivel de profesionalismo y control civil objetivo; e ideología promilitar, bajo poder político militar y alto profesionalismo militar, este tipo podría ser esperado en una sociedad relativamente libre de amenazas a sus seguridad y dominada por una ideología conservativa u otra afín a los puntos de vista militares” (1964, pp. 138-39).

ejercida a través de sus legítimos representantes, no de uno sino de todos los niveles y de todos los escalones del poder, allí radica la esencia de su condición de fuerza armada de la Nación. Por ello las Fuerzas Armadas de Colombia no han sido ni serán jamás guardias pretorianas, a través de las cuales la persona del gobernante pueda ejercer el poder absoluto del estado dictatorial. Por ello en determinadas ocasiones se oye la voz de los mandos, la voz del general, y por ello el pueblo, en momentos difíciles, oye y recibe esa voz, leal, franca y sincera, como un bálsamo que reconforta la certeza de su propia seguridad. Silenciar los mandos militares, en lo que atañe con el interés institucional y con su misión constitucional, en su patriótica angustia por la verdadera paz, por la paz de la Nación, es probar a las Fuerzas Armadas de esa esencia nacional que las soporta, es pretender llevarlas al status indebido e inaceptable de lo que en los gobiernos dictatoriales de algunos países latinoamericanos se ha conocido con el nombre de “Guardias Nacionales”. (1985, p. 236)

La propuesta desde la academia y de manera concluyente es o debe ser de proponer puntos de análisis que confluyan en interacciones y vínculos que acerquen a los distintos sectores sociales e institucionales. No, a generar verdades, alejadas del contexto. Es vital el escenario de revisión desde el sector civil sobre la defensa y la seguridad en todos sus ámbitos interdisciplinarios. Ese es un ejemplo de relacionamiento civil-militar. Es en su esencia un proceso de integralidad y configuración de dinámicas sociales desde la construcción del tejido. Es una amplia sucesión de retos para el futuro inmediato y lejano. Es vislumbrar y visibilizar desde lo civil al sector militar, como civiles que participan. La visión es transdisciplinar, interdisciplinar, inter e intra institucional

y para ello es necesario un trabajo conjunto. Las relaciones civiles-militares son necesarias y amplias.

Por último, también es cierta en medida del respeto por la vida y la sociedad en general, la sentencia del General en retiro Jaime Canal:

En el pensamiento militar existe la posibilidad de desacuerdo con determinados actos del poder civil. Es obligación del militar en tales circunstancias, manifestar serena y argumentalmente su desacuerdo y sostenerlo con carácter en el convencimiento que es su deber de lealtad al gobernante civil. Si dicho gobernante persiste en su decisión, el deber del soldado es obedecer. Pero si tal obediencia implica un conflicto de conciencia, la subordinación impone no una rebeldía, sino el abandono por doloroso que sea, del uniforme y de las armas de la república que se han portado con honor y con honor se deben retornar. (2002, p. 131)

Referencias

- Aristóteles. *La Política*. Mestas
- Astrosa Sotomayor, Renato. 1973. *Jurisdicción penal militar*. Editorial jurídica de Chile.
- Battaglino, Jorge Mario. 1999. “Algunas precisiones sobre el origen de la teoría de las relaciones cívico-militares”. *POSTData* 5: 43-59.
- Cepeda Ulloa, Fernando. 2003. *Instituciones civiles y militares en la política de seguridad democrática*. Memorias del seminario realizado en Cartagena, Colombia, del 3 al 5 de octubre de 2003.
- Cepeda Ulloa, Fernando. 2002. *Las relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto armado*. Memorias del seminario realizado en Cartagena, Colombia, del 20 al 22 de septiembre de 2002.
- Clausewitz, Carl von. 1972. *De la guerra*. Editorial Zeta Limitada.
- Del Campo García, Esther. (2014). *Fuerzas Armadas y opinión pública en Latinoamérica*. EN: Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), número 4 / 2014.
- García, Jaime. 2002. *El militar postmoderno en América Latina*. EN: Security and Defense Studies Review. Vol. 2. Summer.

- Gordillo, José Luis. 1993. *La objeción de la conciencia: Ejército, individuo y responsabilidad moral*. Buenos Aires: Paidós.
- Harries-Jenkins, Gwyn, Charles C. Moskos Jr. 1981. *Las fuerzas armadas y la sociedad*. Madrid: Alianza editorial.
- Huntington, Samuel. 1964. *El soldado y el Estado*. Buenos Aires: Grupo editorial Latinoamericano.
- Landazábal Reyes, Fernando. 1985. *El precio de la paz*. Bogotá. Editorial Planeta
- Leal Buitrago, Fernando. 2002. *La seguridad nacional a la deriva. Del frente Nacional a la posguerra fría*. Alfaomega – Ceso-Uniandes. Flacso-Sede Ecuador.
- Locke, Jhon. 1773. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Aguilar.
- Montero Moncada, Luis Alexander. 2012. *Análisis Político*. Bogotá. Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. Universidad Militar Nueva Granada.
- Rattembach, Benjamin. 1965. *El sector militar de la sociedad*. Buenos Aires: Círculo militar argentino.
- Stern, Frederick Martin. 1961. *El Ejército ciudadano*. Buenos Aires: Círculo militar argentino.
- Torres del Río, César, Rodríguez Hernández, Saúl. 2008. *De milicias reales a militares contrainsurgentes. La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI*. Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Vargas Velásquez, Alejo, y Carlos Alberto Patiño Villa. 2006. *Reforma militar en Colombia: Contexto internacional y resultados esperados*. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

 <p>Universidad Pontificia Bolivariana</p>	<p>SU OPINIÓN</p>	
<p>Para la Editorial UPB es muy importante ofrecerle un excelente producto. La información que nos suministre acerca de la calidad de nuestras publicaciones será muy valiosa en el proceso de mejoramiento que realizamos.</p> <p>Para darnos su opinión, comuníquese a través de la línea (57)(4) 354 4565 o vía e-mail a editorial@upb.edu.co</p> <p>Por favor adjunte datos como el título y la fecha de publicación, su nombre, e-mail y número telefónico.</p>		

**Grupo de investigación:
Estudios Políticos.
Proyecto: Construyendo seguridad
humana desde el borde:
el caso del corregimiento
de Altavista en Medellín.**

Este texto que presentamos ante la comunidad académica, es el resultado de investigadores que desde diferentes perspectivas analizan tres factores muy importantes en el Estado Colombiano, esto es: el gobierno, el territorio y la seguridad.

Sus investigaciones son un aporte clave para la construcción de gobernanza y gobernabilidad, paz territorial y de seguridad desde una perspectiva integral y como eje central el ciudadano.

Una nación joven como la colombiana tendrá cada vez más un futuro promisorio en tanto cuanto el ciudadano sea siempre considerado como el actor principal de creación y fortalecimiento de la institucionalidad.

ISBN: 978-958-764-737-2



9 17895871647372



ISBN: 978-958-764-738-9
<https://repository.upb.edu.co/>