

2. CONTEXTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COLOMBIA

"[...] yo sueño con un país que cuando hable de desarrollo, hable de desarrollo para todos, y no a expensas del planeta sino pensando también en el mundo que habitarán las generaciones futuras; que cuando se hable de industria nacional sepa recordar como Gaitán, que industria son por igual los empresarios, los trabajadores y los consumidores. Y sueño con un país consciente de sus tierras, de sus árboles, de sus mares y de sus criaturas donde hablar de economía sea hablar de cómo vive el último de los hijos de la república. Yo sueño con un país donde sea imposible que haya gente durmiendo bajo los puentes o comiendo basuras en las calles [...]. Yo sueño con un país inteligente, es decir, un país donde cada quien sepa que todos necesitamos de todos..."
(William Ospina, 2007)

En este capítulo se revisa la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en los contextos del desarrollo y las políticas públicas de Colombia, con el propósito de encontrar evidencias que den soporte al carácter de oxímoron de este concepto y constatar que el país no tiene un modelo de desarrollo sostenible.

A pesar de asumirse el discurso del desarrollo sostenible en el país, la gestión pública y las actuaciones del sector privado se establecen con base en el modelo económico que lo determina, asunto en el que se ha sido relativamente exitoso, pero en el cual el desarrollo sigue siendo insostenible en todas sus dimensiones.

2.1 Contexto económico

"Para actuar sobre el futuro es necesario conocer los problemas críticos del presente"
(Pedro Amaya, 2008)

Tomando como referente la historia de Colombia se revisa el contexto económico, mediante los modelos de desarrollo implementados en el que se ha desenvuelto el país, su crecimiento económico, deuda externa y departamental, inversión extranjera, pobreza y miseria, y concentración de la tierra, aspectos clave en el examen de la sostenibilidad del desarrollo y el carácter de oxímoron que se sustenta en esta investigación.

2.1.1 Modelos de desarrollo

La economía de los habitantes prehispánicos del actual territorio colombiano se caracteriza por ser de tipo comunal (colectiva y solidaria), con intercambio no comercial y donde la producción se realiza en función del

autoabastecimiento. Este tipo de organización económica endógena queda truncada con la conquista y el coloniazaje español (Figura 1).

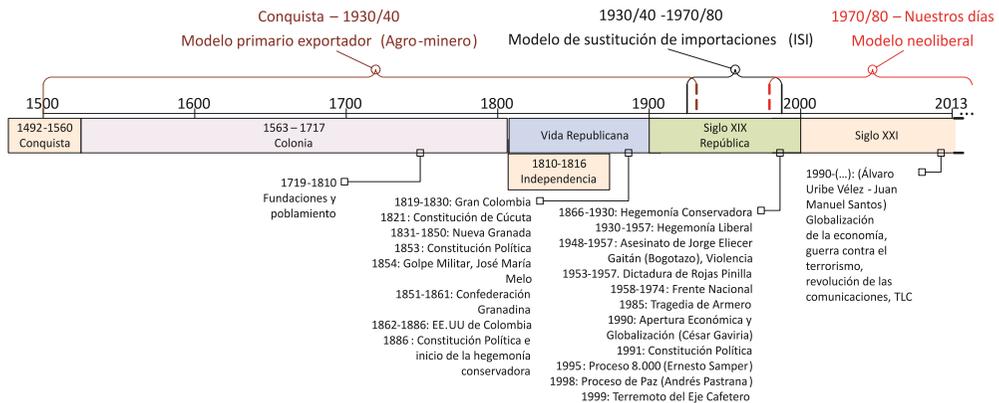


Figura 1. Modelos económicos en Colombia.

Fuente: elaboración propia.

En el periodo colonial (1563-1810), la economía se diferencia radicalmente en la concepción del intercambio, que adquiere un carácter comercial, y en la producción que se efectúa en función de la plusvalía o ganancia. Para la época predomina la sujeción al "comercio pasivo" (mercado interno) y la insuficiencia de un "comercio activo" (exportación), sumadas a la dependencia absoluta e impositiva de las políticas españolas (orientaciones y directrices externas sobre la economía). En este periodo la explotación minera (oro, plata y esmeraldas) adquiere relevancia (Viva Colombia, 2000).

La economía durante el periodo de la República (1819-1900), posterior a la independencia del yugo español, se resume en las luchas entre *librecambistas*³⁹, quienes propugnan por la no intervención estatal en el comercio internacional, y *proteccionistas*⁴⁰, lo que genera nueve guerras civiles. El país, durante este periodo, se debate entre la concreción del modelo de desarrollo euro occidental y la ambigüedad que este mismo suscita creando dependencia (subdesarrollo) y la resistencia a este.

A partir de 1885, con el papel moneda y una fuerte política proteccionista, Colombia entra en una etapa de relativa "estabilidad en su crecimiento económico", abriendo paso a lo que se llamó: «*la modernización*».

³⁹ El librecambismo es considerado como el primer capitalismo y plantea la libertad absoluta de negocio y comercio.

⁴⁰ Política comercial basada en la imposición de aranceles u otro tipo de barreras a la importación, con el objeto de proteger determinadas industrias y la agricultura a través de la concesión de ayudas o subvenciones directas o indirectas, fijación de precios, regulación del mercado laboral o preferencia en la adquisición por parte del Estado de los productos locales para estimular la producción doméstica.

De esta manera el modelo de desarrollo capitalista imperante desde la conquista (1492) hasta los años 30 y 40 del siglo XX, es el llamado modelo primario exportador agrominero, que, como su nombre lo indica, está basado en la acumulación de capital a partir del sector agropecuario y extractivo. La economía se basa en el mercado externo (liberalismo económico), como proveedor de materias primas a los núcleos industriales, lo cual hace que se organice el territorio en función de infraestructuras potenciadoras para tal fin (carreteras, vías férreas, puertos, etc.), limitando el Estado a la "definición de reglas del juego del comercio internacional y de seguridad nacional en un contexto sociopolítico de luchas emancipadoras del yugo español y de organización y consolidación político territorial de las nacientes repúblicas en el siglo XIX" (Massiris, 2012a, p. 43).

El enfoque de desarrollo en este periodo está asociado a la idea de progreso surgida en el siglo XVIII. Según esta perspectiva, el camino hacia la civilización moderna es el progreso, considerando que la humanidad avanza del pasado al futuro, mejorando, lo cual significa que pasa de lo atrasado a lo moderno; es decir, en la modernidad de lo agrícola a lo industrial y de lo rural a lo urbano o del campo a la ciudad.

De esta manera, en el plano interno se configuran dos sectores: "un sector 'moderno' integrado por el sector exportador desarticulado del resto de la economía y un sector 'atrasado' o de 'subsistencia' orientado a abastecer los mercados locales y sus necesidades de autoconsumo" -sistema productivo 'dual'/heterogeneidad estructural- (Guillén, 2009, p. 3).

A pesar de que Colombia para ese entonces era una sociedad particularmente rural⁴¹, a mediados del siglo XX se impone por decisión de los centros de poder económico el modelo de desarrollo de industrialización sustitutiva de importaciones ISI, promovido por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL).

En este modelo económico la "idea de progreso" se basa en el desarrollo del sector industrial, por cuanto se considera que es más productivo que el rural. En el desarrollo de la industria se cifran todas las posibilidades de absorción del empleo, se enfatizan los procesos de urbanización y de la modernización técnica. Asimismo se espera una gran transformación en los comportamientos, ideas y valores de la población (Pérez, 2002, p. 14).

El modelo parte de la estrategia de garantizar el flujo de mano de obra del sector rural al sector industrial urbano. Presupone que si existe un avance

⁴¹ El 61 % de la población total habita el campo y de este sector depende en mayor parte la economía del país. La agricultura representaba el 40 % del producto interno bruto (PIB), el 55 % del empleo total y es la fuente principal de las divisas de la economía nacional (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2001).

en lo industrial, en los procesos de urbanización y en la disminución de la población en el sector rural, cambian las condiciones de pobreza debido al aumento de la productividad, el crecimiento económico y la absorción del empleo (Pérez, 2002). Se trata del desarrollo del subdesarrollo a través de la industrialización, desprotegiendo el sector rural.

A la vez que el modelo favorece el desarrollo de la industria nacional, se avanza en materia de infraestructura en vías, comunicaciones y energía eléctrica, sin embargo, en otros campos el modelo es adverso, puesto que sin resolver la heterogeneidad estructural heredada del modelo primario exportador, el proceso de industrialización ligado a la explotación intensiva de los recursos naturales y al crecimiento demográfico acelerado hace evidente la aparición de "fuertes desequilibrios socioespaciales" hacia finales de los años setenta (Massiris, 2012a, p. 45).

Siguiendo a Massiris, tales desequilibrios se expresan en: concentración de población y de actividades productivas en un número reducido de ciudades; crecimiento de las ciudades de manera desordenada; deterioro significativo de los recursos naturales; existencia de regiones desatendidas y deprimidas por la acción del Estado y graves problemas de disparidades en el desarrollo regional. "Como respuesta se implementaron políticas y planes económico-regionales, urbano-regionales, urbanísticos y ambientales, todos incidiendo sobre el territorio desde una óptica sectorial, sin dar respuestas a los cada vez más acuciantes problemas territoriales" (Massiris, 2012a, p. 46).

El modelo ISI tiene vigencia desde comienzos de los años sesenta hasta finales de los setenta, siendo aplicado parcialmente, sin que se hubieran logrado los objetivos esperados. A través de este se impulsa el proceso de "modernización" y se plantea *el estado de bienestar*⁴².

La modernización implica ir a lo que el mundo euro occidental norteamericano desarrolla. Divide las sociedades en *modernas*, las cuales se consideran óptimas para la implementación de un mercado capitalista, y en *tradicionales*, que por sus características son impedimento para el libre desarrollo de un mercado capitalista; es decir, el Estado y el mercado actúan marginando las culturas primigenias.

Colombia renuncia al modelo de desarrollo industrial cuando se inicia la apertura de las fronteras comerciales, dejando expuesta la producción nacional a la competencia de las importaciones y sin que la producción

⁴² En Colombia es entendido como los miembros de una sociedad que tienen la expectativa legítima de que el Gobierno los apoye y no en el cual el Estado como sistema asume la responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos.

local pueda competir con éxito en los mercados externos. A partir de este momento el proceso de desarrollo de la estructura productiva de la industria se detiene y comienza el periodo de desindustrialización del país, expresada en una pérdida creciente de la importancia del sector industrial en la economía nacional (Sanabria, 2007, p. 1).

Así, al entrar los años noventa, surge el periodo económico conocido como "apertura económica" que sigue los lineamientos del Consenso de Washington⁴³ (1989), el cual inserta el país en el proceso de "globalización económica" enrumbándolo hacia el nuevo modelo económico de "economía de mercado" o "neoliberal".

La apertura económica, además de la desaceleración de la industria, hace que en la década de los noventa la agricultura se desplome definitivamente, debido a la desigualdad de las relaciones económicas internacionales (centro-periferia)⁴⁴, que condujeron a procesos diferenciados de acumulación de capital en detrimento de los países exportadores de materias primas e importadores de bienes manufacturados (Bekerman & Hopenhayn, 1999; Guillén, 2009; Massiris, 2012a).

Acorde con el recetario del Consenso de Washington, el modelo de apertura económica abre la economía a la competencia global y reduce la acción del Estado frente al desigual juego del mercado; por otra parte, en la idea de conseguir altas tasas de crecimiento minimizando el Estado, se privatizan las entidades públicas y eliminan progresivamente las obligaciones sociales en salud, educación, y seguridad social, a fin de que el mercado y la empresa privada presten dichos servicios a la comunidad (modernización de las instituciones), igualmente, se desmontan los regímenes de protección sobre las exportaciones, se incentiva la inversión extranjera eliminando las regulaciones y el control de precios nacionales e internacionales y se reforma la estructura del Estado al servicio del modelo. "Tales políticas se globalizaron desde el consenso de Washington, convirtiéndose en dogmas férreos con los cuales se viene decidiendo el destino del ser humano" (Giraldo, 2002, p. 189).

El modelo de desarrollo neoliberal se ha identificado en lo social, económico y ambiental como infausto, porque buscando progreso genera pobreza,

⁴³ "El Consenso de Washington no consiste solamente en un decálogo de política económica impuesto desde Washington con la colaboración del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), ni refleja únicamente una convergencia de ideas, sino que expresa, ante todo, un compromiso político, un entramado de intereses, entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las élites internas de América Latina" (Guillén, 2009, p. 23).

⁴⁴ Contexto de las relaciones de dominación-dependencia entre el centro y la periferia de lo que resultan diversas formas territoriales, a lo que Guillén (2009) se refiere como "heterogeneidad estructural" de este modo de producción en los países latinoamericanos.

desigualdad y exclusión, aspectos que se reconocen en la V Cumbre, América Latina y Caribe - Unión Europea de Jefes de Estado y de Gobierno "Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos", de mayo de 2008, en la ciudad de Lima, Perú (CELARE, 2008, p. 23).

En este sentido, también el Informe sobre Desarrollo Humano 2010 registra acerca del Consenso de Washington que "cada vez más, el paquete convencional del desarrollo se considera insostenible como conjunto de prescripciones universales, aunque sigue influyendo en muchas instancias" (PNUD, 2010, p. 21). De igual manera, el Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2011, plantea que el modelo de desarrollo neoliberal niega oportunidades para acceder a recursos como la tierra, el financiamiento y bienes públicos esenciales como la salud y la educación, y que la experiencia enseña que tampoco crea condiciones para exigir y ejercer derechos como el de participar en la vida política y pública mediante los espacios de decisión creados por la Constitución. En lo rural, el PNUD reconoce que el "país es más rural que urbano" y plantea sobre el modelo de desarrollo, que Colombia:

Construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado, lo cual amplió las brechas entre lo urbano y lo rural. Preservó un orden social injusto, que no ha cambiado por falta de decisiones políticas y de una visión de largo alcance sobre lo rural y su papel estratégico para el desarrollo (PNUD, 2011, p. 17).

2.1.2 Crecimiento económico

Desde la reforma financiera de 1923 elaborada por la Misión Kemmerer, la economía de Colombia al 2012 figura como una de las cuatro más sólidas de América Latina por su crecimiento, después de Brasil, México y Argentina, ya que en los últimos años los indicadores económicos presentan una tendencia al crecimiento; sin embargo, esta situación no se refleja en la realidad territorial.

- **Producto interno bruto (PIB)**

El crecimiento económico se ha calculado tradicionalmente a través del producto interno bruto PIB⁴⁵ o la variación de la tasa de crecimiento de este. En Colombia la evolución del producto interno bruto (PIB) y la variación de éste en porcentaje para los años 1991-2013, según las cifras reportadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), Banco

⁴⁵ Valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado.

de la República (BR), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), en un examen de sus tasas interanuales muestran un crecimiento positivo (ascendente y sostenido) a excepción del comienzo y final de la década del 2000, inicio del modelo de sustitución de importaciones (ISI) y el modelo neoliberal (Figuras 2 y 3).

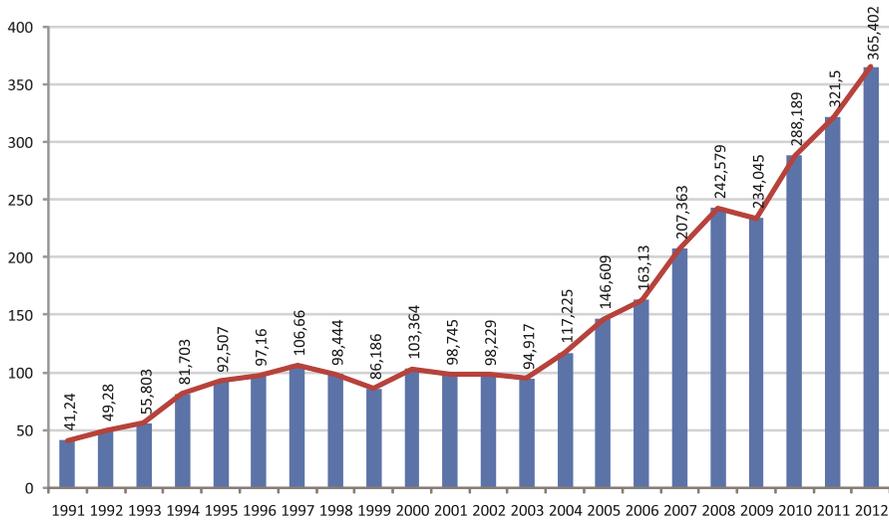


Figura 2. PIB total anual en miles de millones de dólares estadounidenses corrientes, sin ajustar a la inflación, Colombia, 1991-2012.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo -DANE- (2013a), Banco de la República -BR-, (2013); Fondo Monetario Internacional -FMI- (2011), Banco Mundial -BM- (2011).

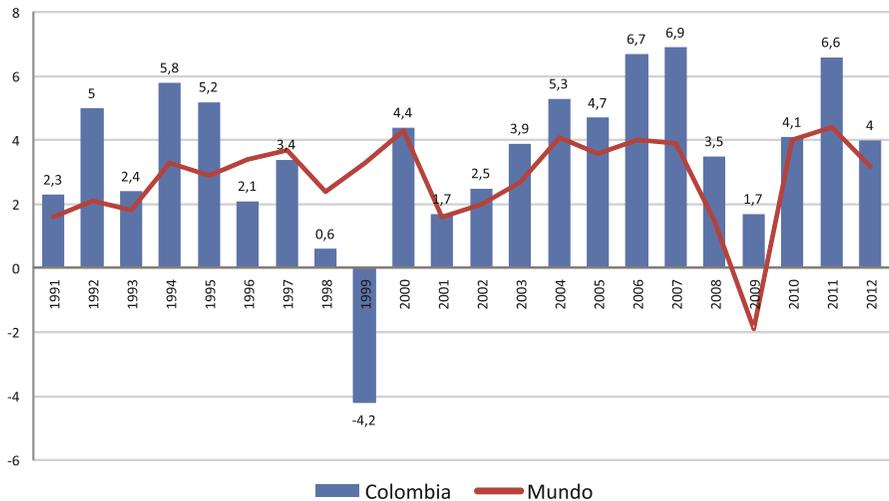


Figura 3. Tasa de crecimiento del PIB total anual en porcentaje, Colombia y el mundo, 1991-2012.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo -DANE- (2013a), Banco de la República -BR- (2013); Fondo Monetario Internacional -FMI- (2011); Banco Mundial -BM-, 2011.

"La adopción de un nuevo modelo de desarrollo y la recesión de finales del Siglo XX han explicado las oscilaciones acentuadas que ha sufrido el PIB durante los últimos años" (PNUD Colombia, 2011, p. 341).

Por otra parte, los resultados de la comparación del PIB nominal con otros países en el mundo muestran a Colombia en una posición cómoda en el rango medio-alto -puestos 31 a 34, entre 183 y 191 países- (Tabla 5).

Tabla 5. Escalafón con base en el PIB nominal, Colombia, 2010-2012

ENTIDAD	AÑO	POSICIÓN	PAÍSES	MILLONES USD
Banco Mundial (BM)	2010	34°	190	288.198
CIA World Factbook (CIA)	2011	33°	191	321.500
Fondo Monetario Internacional (FMI)	2012	31°	183	365.402

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de cada entidad.

- Producto interno bruto per cápita (PIB-P)

Un segundo indicador utilizado frecuentemente es el PIB-P⁴⁶, medida que los economistas emplean preferentemente cuando estudian el "bienestar per cápita" y cuando comparan las "condiciones de vida" o el "uso de los recursos" en los países (Figura 4).

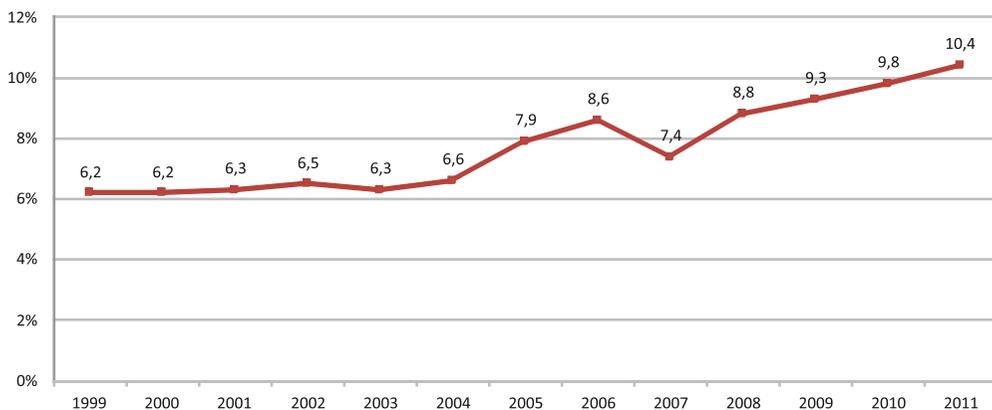


Figura 4. Producto interno bruto PIB per cápita (USD), Colombia, 1999-2011.

Fuente: Agencia Central de Inteligencia CIA (2012).

Entidades como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) utilizan el PIB per cápita como un estimativo que hace parte de índices más complejos en

⁴⁶ Este indicador expresa el PIB a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA), la suma de todos los bienes y servicios finales producidos en el país en un año, dividido por la población promedio del mismo año.

diferentes informes sobre desarrollo humano y gobernanza.

Los resultados de la comparación del PIB per cápita con otros países en el mundo muestran a Colombia en una posición media -puestos 80 a 87 entre 180 y 194 países- (Tabla 6).

Tabla 6. Escalafón con base en el PIB per cápita en dólares internacionales, 2010-2014

ENTIDAD	AÑO	POSICIÓN	PAÍSES	MILLONES \$US-1 ⁴⁷
Banco Mundial (BM)	2010	85°	178	9.453
CIA World Factbook (CIA)	2011	87°	194	10.100
Fondo Monetario Internacional (FMI)	2014*	80°	182	11.224

* Estimado al 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de cada entidad.

- Producto interno bruto departamental (PIB-D)

Tercer indicador que se presenta como muestra de una escala de aplicación de mayor detalle en la investigación. Según el informe emitido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2013a), en este año la capital del país, Bogotá D.C., participa con el 24,4 %, seguida por los departamentos de Antioquia, Valle, Santander y Meta. Estos cinco departamentos representan el 60 % de la economía nacional, mientras que el resto (27) significa apenas el 40 % del PIB-D (figuras 5 y 6).

Siguiendo el informe del DANE, el análisis sectorial muestra que la actividad que presentó mayor dinamismo durante el periodo analizado fue la minería, sucedida por la extracción de petróleo, minerales metálicos, cultivos agrícolas, donde la actividad cafetera continúa presentando tendencias negativas y la industria manufacturera registra una variación negativa.

Para concluir, los indicadores básicos utilizados por la economía clásica o de mercado para medir el desarrollo como el PIB nominal y per cápita muestran que Colombia es exitosa en crecimiento económico. Sin embargo, la teoría del modelo neoliberal de desarrollo plantea que a mayor crecimiento económico habrá mayor bienestar, desarrollo o progreso o ambos, y sostenibilidad socioambiental. Lo anterior hace necesario preguntarse ¿por qué no se refleja el crecimiento económico en el estado de bienestar de la política neoliberal en los territorios del país?

⁴⁷ Dólar internacional (Geary-Khamis).

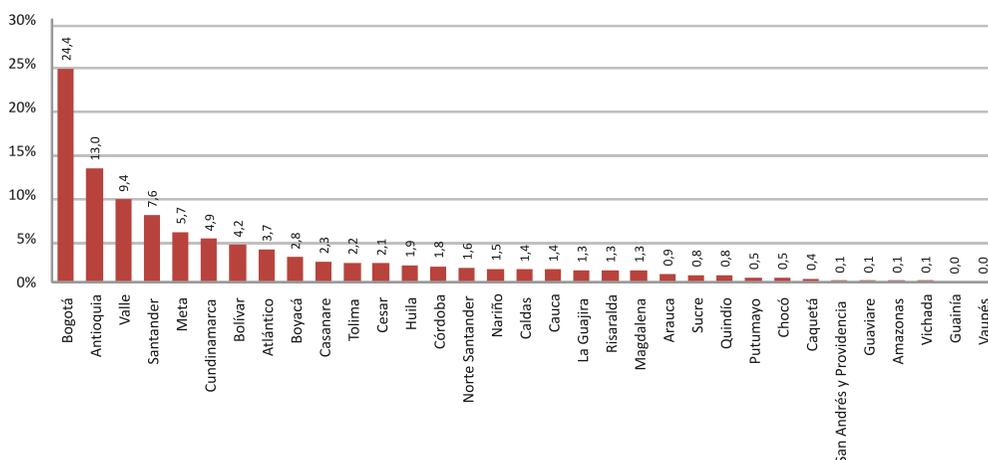


Figura 5. Contribución al PIB-D en porcentaje, Colombia, 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2011).

Si bien, el crecimiento es necesario, este no logra el mencionado desarrollo y menos la sostenibilidad, lo que se explica por cuanto el crecimiento económico es generado por una parte de la población, no por el total y el beneficio obtenido se concentra en un determinado sector de la población que lo produce o que tiene poder para usufructuarlo, por tanto, no tiene en cuenta la distribución del ingreso, es decir, se concentra en pocas manos y no se redistribuye equitativamente, contrario a una economía con una distribución del ingreso equitativa que implica mejores condiciones de vida para la población al generar mayores condiciones de igualdad.

Estos indicadores también son criticados por ser cortoplacistas⁴⁸ e incompletos para medir las condiciones de vida, medir la cantidad y no la calidad del crecimiento, no diferenciar entre sus costos y sus beneficios, incrementar las desigualdades socioeconómicas en los territorios y no estar integrados o comparados con otros indicadores para establecer su validez como agentes de mejores condiciones de vida. Sin embargo, entidades de orden mundial reconocidas y gobiernos los utilizan como estimativos del desarrollo.

⁴⁸ La sostenibilidad en su fundamento se interesa más en la calidad y el largo plazo, que en la cantidad y el corto plazo, por considerarse la cantidad y el corto plazo como los detonantes de los problemas en todas las dimensiones (ambiental, social, cultural, económica y político institucional).

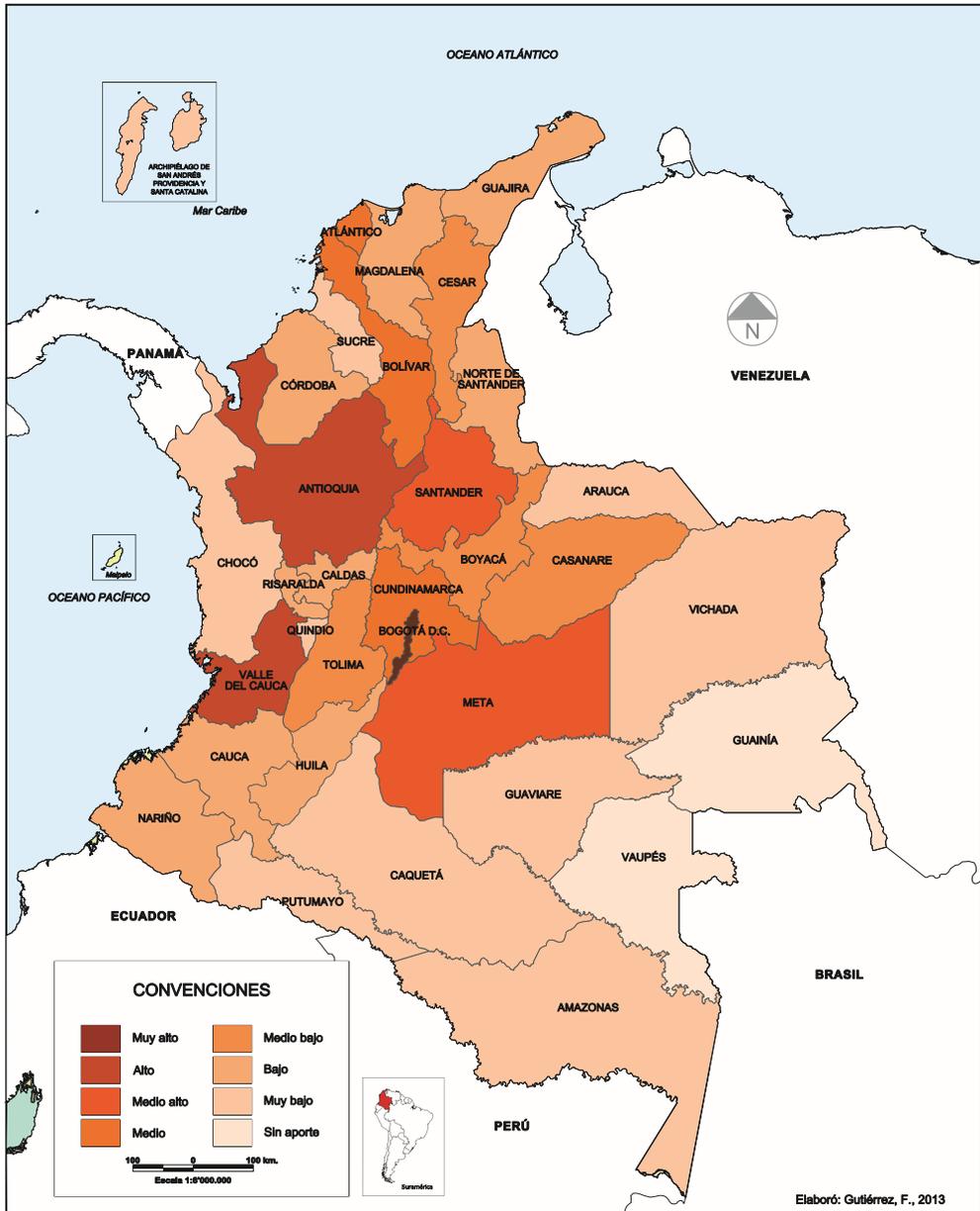


Figura 6. Participación en el PIB-D, Colombia, 2013.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2011).

En el mismo orden de ideas, se argumenta que el crecimiento puede incrementarse (como se ha venido haciendo), por medio del uso intensivo de los bienes de la naturaleza en el corto plazo, lo que implica en el largo plazo la no disponibilidad de estos, la disminución del producto interno bruto y por tanto del llamado "bienestar de la población". Lo anterior hace parte también de la tesis del oxímoron del desarrollo sostenible.

En definitiva, el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para la construcción de una alternativa sostenible al desarrollo clásico. Treinta años de aplicación del modelo de crecimiento económico en el país muestran resultados aciagos en este sentido, como lo confirman los siguientes acápitales.

2.1.3 Deuda externa

De acuerdo con el informe del Banco de la República (BR), la deuda externa colombiana total⁴⁹ para el 2013 alcanzó un monto de USD 90.164 millones de dólares, equivalente al 24 % del producto interno bruto (PIB), *cuya tendencia es de incremento constante y de igual manera el gasto del presupuesto general de la nación para servicio y pago de esta, que se estima en 47 billones de pesos, así se muestre menos participación en porcentaje del PIB en razón a su crecimiento (Figura 7 y 8).*

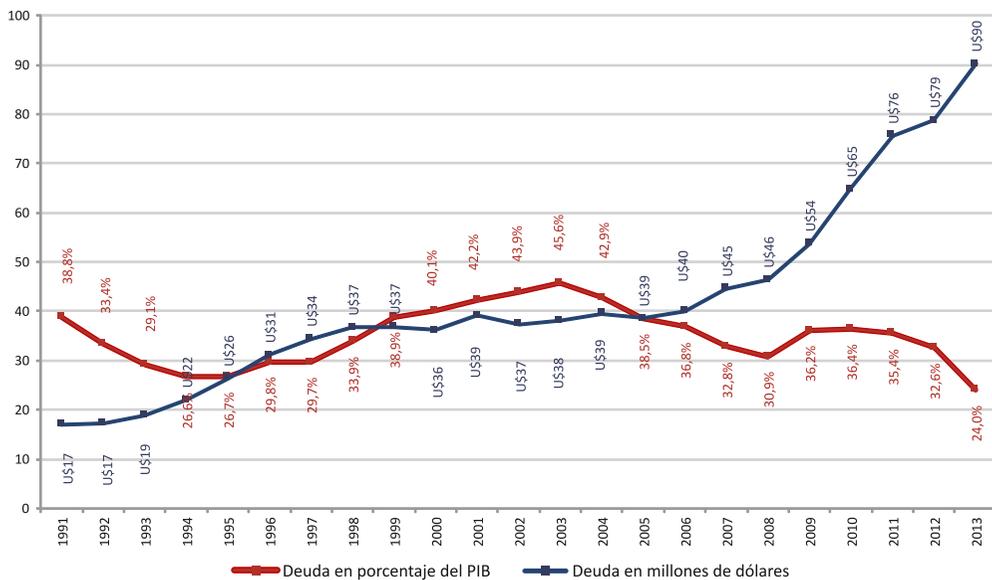


Figura 7. Deuda externa en porcentaje del PIB y en miles de millones de dólares, Colombia, 1991-2013.

Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Banco de la República -BR- (2013).

⁴⁹ "Deuda pública y privada total adeudada a no residentes, reembolsable en moneda extranjera, bienes o servicios" (Banco de la República, 2011).

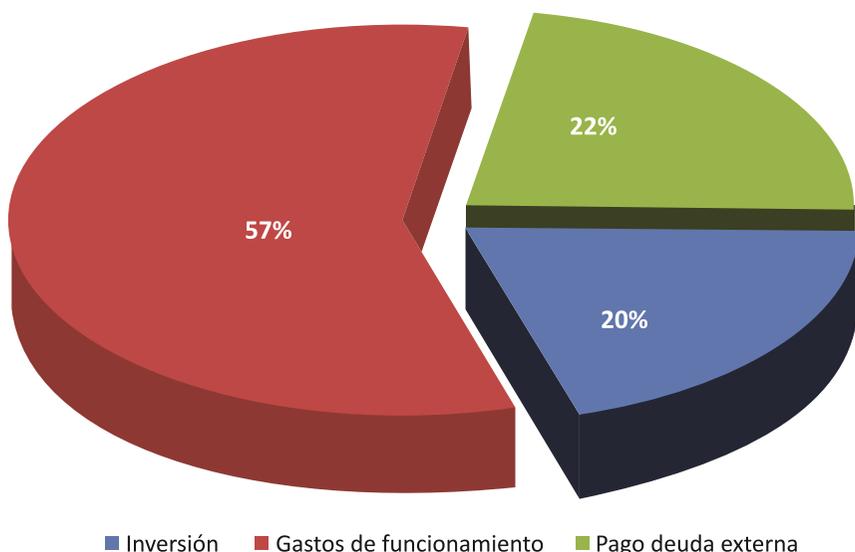


Figura 8. Presupuesto de la nación en porcentaje, Colombia, 2014.
Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2014).

La deuda externa se incrementa e igualmente su pago, y se ha mejorado en la capacidad de pago -lo que es positivo si se trata de ser buenos deudores-; pero si se miran las causas de su crecimiento a partir de la década de los noventa (periodo neoliberal), se encuentra que se solicitan nuevos créditos para pagar los servicios de la deuda -deuda pagada con deuda-; los créditos anteriores no desarrollan un tejido económico y social local, pero sí enriquecen a unos pocos; se privatizan empresas nacionales productivas; se nacionalizan deudas privadas; se permite la fuga de capitales y, por otra parte, al no disminuir el presupuesto al ritmo en que cayeron los ingresos durante los años anteriores, lleva a un mayor endeudamiento, lo cual obliga a "recortar" para pagar, lo que significa "hacer sacrificios para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo" (Jiménez, 1992).

Entre los "muchos sacrificios" se encuentran "recortes" a acción social, sector agropecuario, vivienda, ciencia y tecnología, y empleo público, siendo los sectores agropecuario, vivienda y de ciencia y tecnología los que el presidente Juan Manuel Santos ha planteado como "locomotoras" para empujar el crecimiento económico del país y el empleo. Por tanto caben preguntas como: ¿los pagos de la deuda condicionan el crecimiento?; ¿los "sacrificios" permiten mejorar en lo social?; ¿la deuda supera la inversión en servicios sociales?; ¿es sostenible un sistema económico basado en la generación de más deuda permanentemente? y finalmente en la cruda realidad ¿quién le debe a quién?; y ¿quién se ha beneficiado de quién con la deuda?

Empero, se argumenta que nuestra situación de endeudamiento se encuentra en una posición de privilegio debido a que otras economías desarrolladas están pasando problemas y sus niveles de endeudamiento externo son bastante altos, por ejemplo: la relación de deuda externa/ PIB del Reino Unido es de 365 %, Francia 185 %, España 180 %, Grecia 153 % y en los Estados Unidos es del 95 %. En los países latinoamericanos el endeudamiento es mucho menor, Chile está en el 24,7 %, Ecuador en el 17,34 %, México en el 11,94 %, Brasil en el 10,68 % y Colombia en el 27 %. En otras palabras, "si otros deben más, nosotros estamos mejor", comparación utilizada frecuentemente en la modernidad y el neoliberalismo para hacer demostrable un indicador, sin tener en cuenta los contextos.

Lo que queda claro finalmente es que le debemos a otros países (deuda pública), como también a bancos privados del país y a la banca multilateral internacional -FMI, BM, BID, entre otros- (deuda privada en la globalización), y que la deuda externa colombiana está en constante crecimiento, tornándose impagable en su misma dinámica y conlleva la imposibilidad de invertir y de llevar a término políticas adecuadas en servicios básicos esenciales para la población, siendo insostenible el modelo económico fundamentado en el endeudamiento creciente.

2.1.4 Deuda departamental/PIB

La deuda directa departamental se está incrementando, los departamentos en Colombia deben a los bancos en préstamos, bonos, letras y otros papeles similares 3,0 billones de pesos -endeudamiento directo-, creciendo del 2008 al 2011 en un 55 %, de acuerdo con el informe de Fitch Ratings Colombia (2012). San Andrés, Arauca y Cundinamarca encabezan el escalafón de los que tienen un mayor porcentaje de deuda con relación a lo que producen sus economías. Así, San Andrés debe el 2,6 % del valor de toda su producción, seguido por Arauca (2,1 %) y Cundinamarca (1,9 %) (Figura 9).

Es de anotar que la deuda directa no incluye grandes compromisos presupuestales que han hecho para cubrir inversiones a través de las llamadas "vigencias futuras", afectando presupuestos futuros, como tampoco contempla el abultado monto por "pasivo pensional" que tienen, ni las demandas por pagos de sentencias y conciliaciones que erosionan aún más las finanzas departamentales.

Estas situaciones llevan a los gobernadores con departamentos endeudados, sin capacidad de endeudamiento y vigencias futuras comprometidas incluso hasta el año 2029, a buscar mejorar las rentas propias a través de la tributación, creando o elevando más los impuestos.

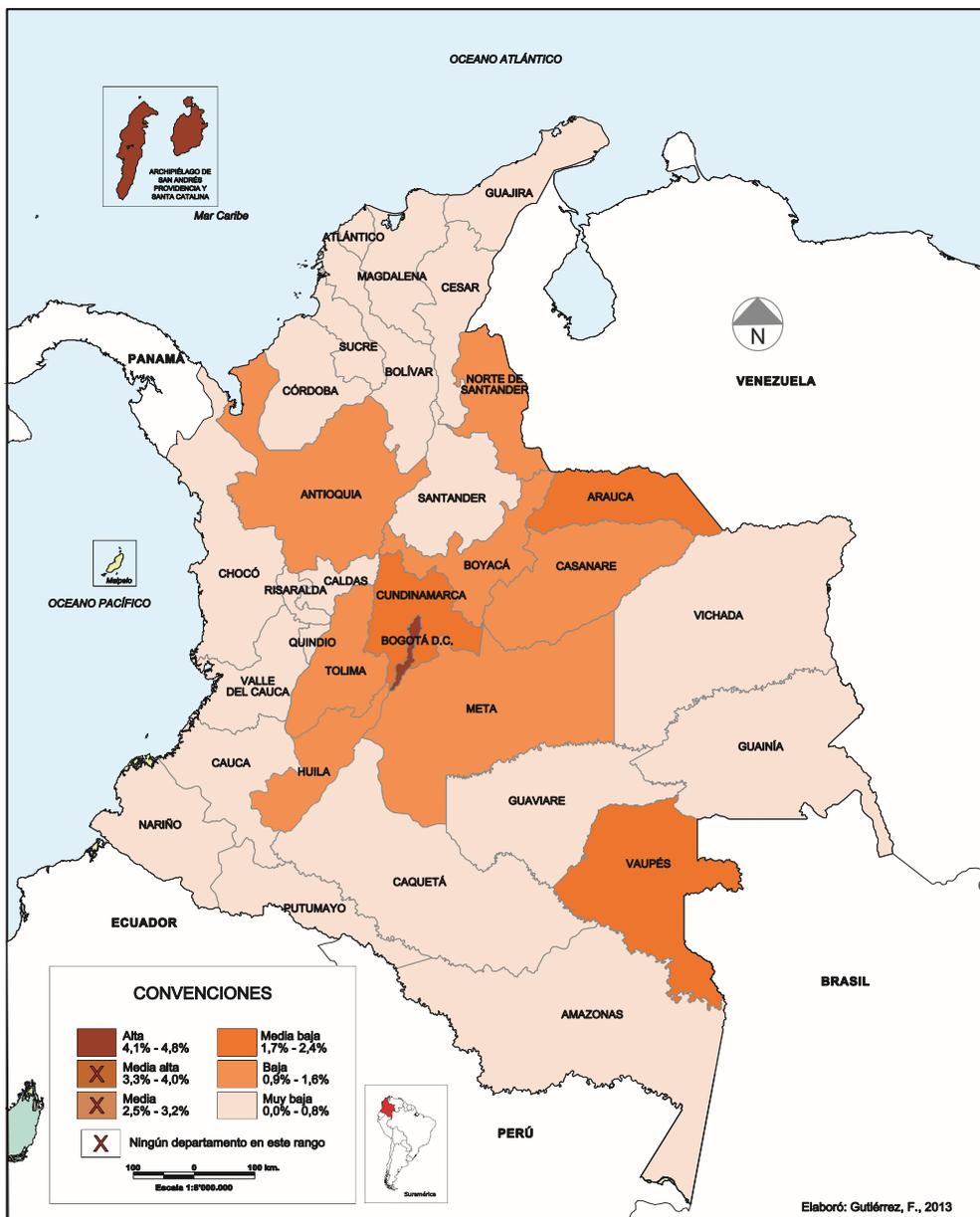


Figura 9. Deuda directa departamentos/PIB departamental, Colombia, 2011.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Fitch Ratings Colombia (2012).

Aparte de esto y como ejemplo, un departamento como Arauca, que históricamente ha recibido más regalías por ser zona petrolera, considerado "rico", aparece con la mayor deuda por habitante. En efecto, si se repartieran los ingresos y las deudas entre los ciudadanos, cada habitante por cuenta de las regalías del petróleo recibiría USD 1.032 (\$2,1 millones COP), mientras que por deuda financiera, cada uno tendría que pagar

USD 251 (\$494.705 COP), lo que significa que los recursos no se han manejado como debe ser, corroborando la existencia de corrupción o despilfarro o ambos (Morales, 2012, p. 11).

El endeudamiento público colombiano nacional y departamental aumenta debido principalmente a una fuerte expansión el gasto y al deterioro de las finanzas públicas. El déficit fiscal del Gobierno central y departamental ha sido una constante visible desde principios de la década de los noventa -periodo neoliberal-.

Resumiendo, entre más aumenta el déficit fiscal, mayor es el endeudamiento público, o (aunque también podemos decir y) a mayor aumento del gasto público, mayor es el endeudamiento que se requiere para satisfacerlo. Al examinar la deuda departamental, se puede inferir también que la relación PIB, deuda, gasto y déficit fiscal está en directa relación con la intensidad de la economía de mercado (mayor o menor contacto) en la versión clásica del desarrollo en el país.

2.1.5 Inversión extranjera

Colombia es el cuarto país que al 2011 recibe la mayor inversión extranjera (USD 13.234) de 34 países latinoamericanos después de Brasil (USD 66.660), México (USD 17.726) y Chile (USD 17.299). También es el cuarto en el que la inversión creció más, después de Venezuela (339 %), El Salvador (231 %) y Ecuador (107 %), CEPAL (2012), (Figura 10).

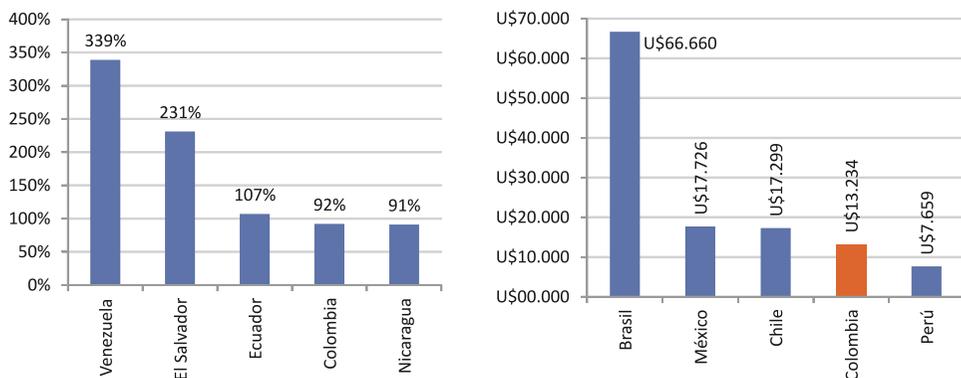


Figura 10. Inversión extranjera directa en millones de dólares y crecimiento de la inversión en porcentaje comparada con los cinco primeros países de la región, 2011.
Fuente: CEPAL estimaciones oficiales al 16 de abril de 2012.

Es de resaltar que el informe de la CEPAL (2012) señala dos situaciones conflictivas, la primera, que la inversión extranjera se concentra en recursos naturales y servicios, y la segunda, que los extranjeros poco

reinverten en el país las ganancias o utilidades. Lo anterior confirma que el país se mueve en crecimiento sobre la base de la extracción de los bienes comunes naturales cerrando aún más el círculo de la insostenibilidad (Figura 11).

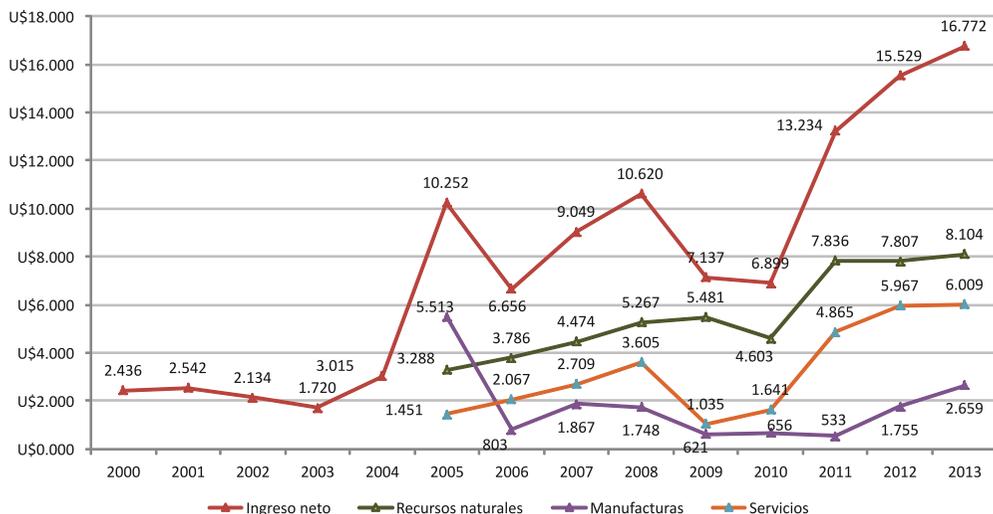


Figura 11. Inversión extranjera directa en millones de dólares, Colombia, 2000-2013.
Fuente: CEPAL, estimaciones oficiales al 16 de abril de 2012.

2.1.6 Pobreza y miseria

"Cuando la pobreza entra por la puerta, el amor, las esperanzas, la seguridad y la confianza, se esfuman lentamente por la ventana" (Cuadernos PNUD-UN Hábitat, 2004)

La pobreza se entiende como una situación de imposibilidad de acceso a recursos, carencia de estos o de oportunidades para satisfacer las necesidades básicas para un buen vivir y convivir de las personas, tales como: vivienda, alimentación, educación, asistencia sanitaria, acceso al agua potable, protección contra riesgos, recreación y cultura, libertades políticas, inserción social, sentido de identidad y pertenencia, y otras que afectan su desarrollo como personas. Se colige como el resultado de los diferentes modelos económicos y sociales, ejercidos y aplicados en el territorio colombiano en el tiempo por los agentes económicos y políticos, que produjeron, producen y reproducen en la economía de mercado neoliberal sectores excluidos de los beneficios totales o parciales del llamado "bienestar".

La pobreza e indigencia en Colombia ha tomado dimensiones que sobrepasan la tenue mirada de ver este flagelo como un simple problema de ingreso, de exclusión o de falta de bienes materiales; esta es sinónimo

de iniquidad, desigualdad y exclusión generadora de violencia, siendo visible a lo largo y ancho del territorio.

De acuerdo con la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para el 2010 la pobreza cubre a 21.853.291 habitantes de los cuales 16.432.158 se consideran estadísticamente como pobres y 5.421.133 como indigentes, es decir que de 45.508.205 personas, la pobreza alcanza al 48,02 % de la población (casi la mitad de la población), (Figura 12).

La medición en Colombia de la pobreza y no pobreza por la misión de organismos nacionales y expertos internacionales 2010⁵⁰, define la frontera o línea de esta sobre el ingreso máximo mensual base de \$187.079 COP mes por persona (USD 92) y para la indigencia de \$83.581 COP mes por persona (USD 41). El concepto de pobreza es cardinalmente económico, donde una familia en Colombia de cuatro personas si recibe más de \$784.316 COP diarios (USD 385,4) ya no es pobre (1,4 salarios mínimos), y si sus ingresos están por encima de \$334.324 COP (USD 164,28) o más de \$11.114 COP diarios (USD 5,46) ya no estará en la extrema pobreza o indigencia, sino en la pobreza.

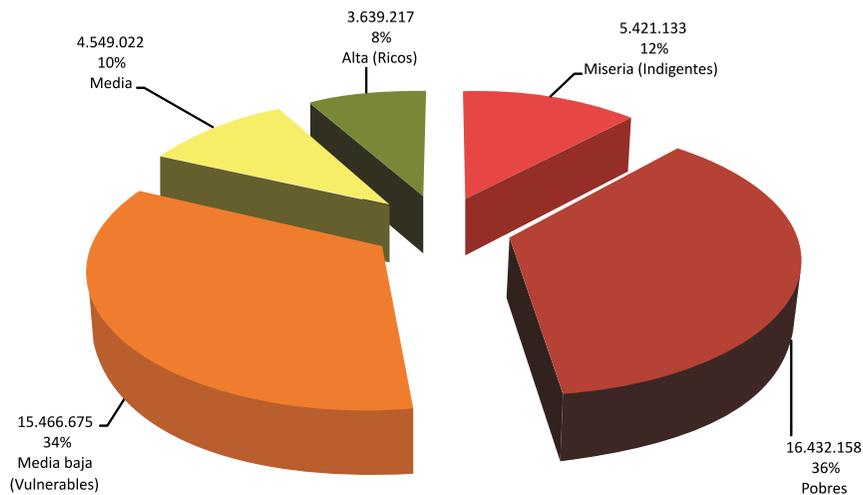


Figura 12. Indigentes, pobres, vulnerables, media y ricos en número de personas y porcentaje, Colombia, 2010.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2010).

⁵⁰ Nueva metodología de medición en la que participan la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y expertos nacionales e internacionales, impulsada por el presidente Juan Manuel Santos

El vicepresidente del país, Angelino Garzón, al respecto de los valores límite o líneas de pobreza e indigencia afirma: "esas cifras y ese mensaje es (sic) una verdadera ofensa para la gente pobre. Invito a que salgan a la calle y pregunten si una persona que gana el salario mínimo ya no se considera pobre". La nueva medición en el país permite mostrar estadísticamente una "reducción de la pobreza" y el aumento en la cifra de los "no pobres" (Tabla 7 y Figura 13).

Aunque las cifras oficiales muestran que casi la mitad de la población del país no vive en la pobreza (52 %), en la realidad más de la mitad se encuentra en condición de "mal vivir". Todo lo expuesto anteriormente hace evidente la concentración de la riqueza, el poder y la tierra en unos pocos, temas de análisis posteriores.

Tabla 7. Reducción de la pobreza, Colombia, 2009-2010

ÍTEM/ANO	2009	2010	BALANCE
Número absoluto de pobres por ingreso	18.081.059	16.432.158	-1.648.901
Número absoluto de no pobres por ingreso	26.896.699	23.654.914	-3.241.785
Porcentaje personas en pobreza	45,5 %	36 %	-9,5 %
Porcentaje personas en extrema pobreza o indigencia	16,4 %	12 %	-4,4 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNP-MESEP (2010).

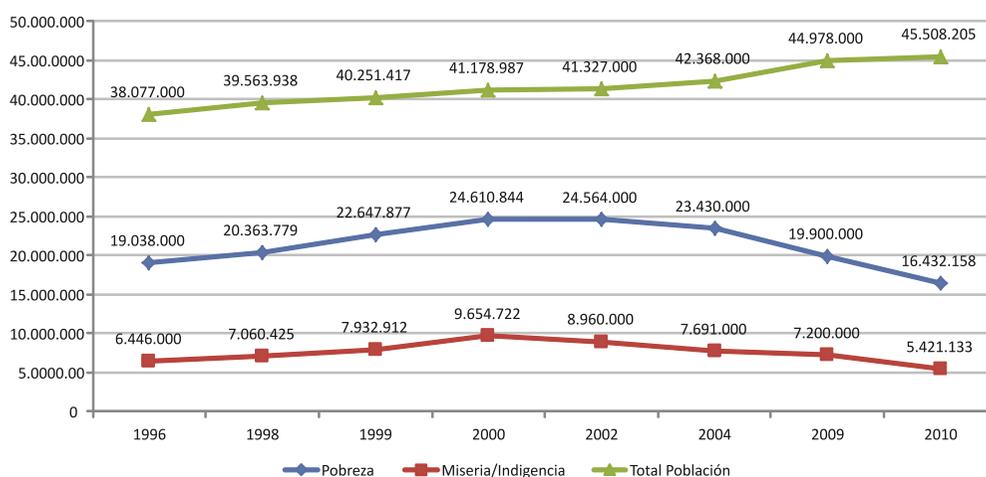


Figura 13. Población, pobreza e indigencia, Colombia, 1996-2010.

Fuente: Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad con base en Encuestas Nacionales -MERPD- (2011).

En síntesis, la población y el producto interno bruto (PIB) crecen positivamente, mientras que la pobreza, miseria y la deuda externa aumentan negativamente. Por otra parte, el ingreso de la población (salario mínimo) aumenta negativamente, lo que significa que suben los salarios pero alcanzan para menos (Figura 14).

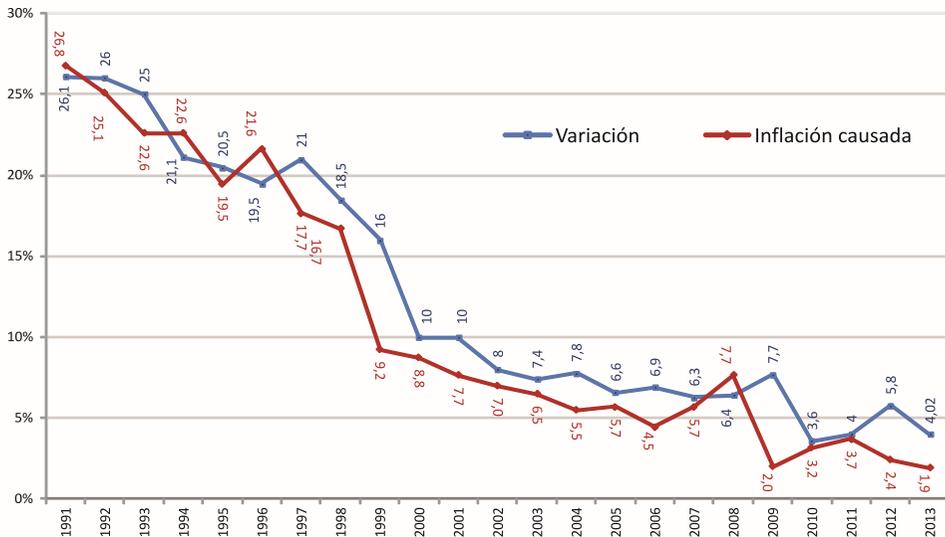
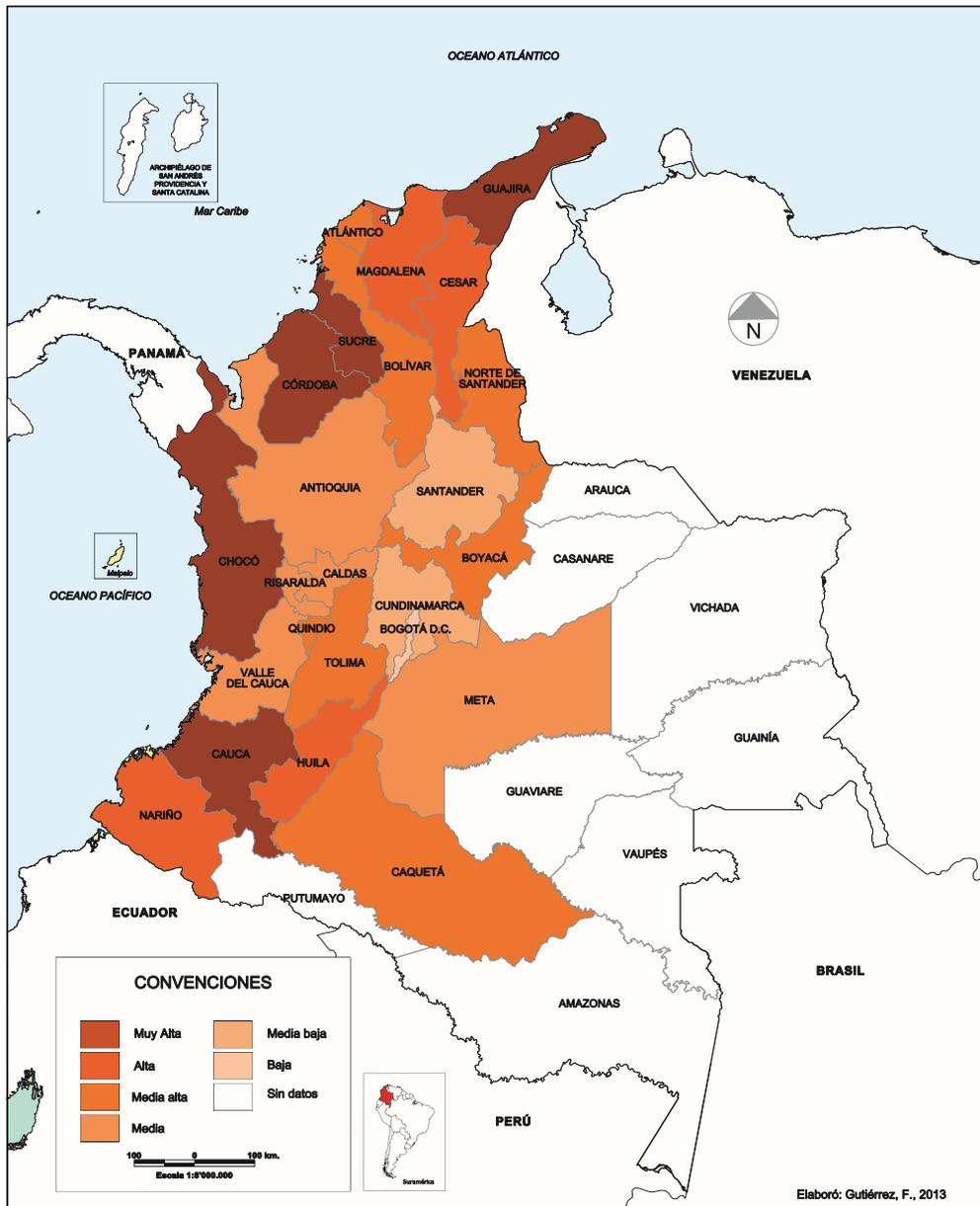


Figura 14. Variación porcentual de los salarios mínimos e inflación causada, Colombia, 1991-2013.

Fuente: elaboración propia con base en los cálculos de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) y en las Encuestas Continuas de Hogares del DANE (2013b).

Como en el caso tratado anteriormente sobre la deuda externa, aparecen las comparaciones con otros países para hacer menos aguda la situación en lo referente a la pobreza ("si alguien es más pobre, estoy mejor") y se argumenta que Argentina define como pobres a los que viven con menos de 3,78 dólares al día; Chile con menos de 3,40 dólares y Ecuador, con menos de 2,08 dólares, pero que en Colombia, según el director del DNP, Hernando José Gómez, "hemos sido más exigentes y decimos que alguien solo sale de la pobreza si tiene un ingreso mínimo diario de 4,42 dólares", hoy día equivalentes en valor a 3,34 dólares. Se le olvida que los ingresos se miden en relación con las ganancias y no con otros territorios.

Los datos de la incidencia de la pobreza por departamentos 2010, según los cálculos de la MESEP, existentes solamente para 23 departamentos y Bogotá D.C., son presentados espacialmente en la Figura 15.



arreglo

Figura 15. Magnitud de la pobreza por departamentos, Colombia, 2010.
Fuente: elaboración propia con base en los cálculos de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad -MESEP- (2010).

En términos de una vida territorial sostenible (término equivalente al de "vida sostenible territorial o vida sostenible territorialmente y que reemplaza al de desarrollo sostenible para evidenciar la ruptura frente al modelo de desarrollo clásico desde donde se origina) "no es posible vivir bien si otros viven mal" en ambos sentidos -para el pudiente o el pobre- y

en el territorio se expresa lo anterior en problemas de desigualdades regionales profundas entre zonas pobres y deprimidas que cada vez se distancian de las más pudientes del país.

Resumiendo, lo cierto es que *somos pobres y la pobreza cobija ya a más de la mitad de la población* y no solamente en el sentido de ingreso o gasto, como se quiere reflejar por los indicadores del país, sino que producto del mismo modelo económico que la produce y la reproduce en otros campos sociales -nivel de educación, participación, cooperación, solidaridad, ética, entre otros muchos más- nos aleja de la integralidad de lo que significa una buena vida y convivencia.

Así, Colombia con más de la mitad de personas viviendo una situación de pobreza, tampoco es territorialmente sostenible en el tiempo y más cuando el modelo económico neoliberal genera y reproduce permanentemente esta situación. De aquí los lemas acuñados en el país: *crecimiento económico riqueza para pocos, pobreza para muchos; pobreza de muchos, riqueza de pocos*, o como lo plantea Eduardo Galeano *ser es tener y quien no tiene no es*.

2.1.7 Concentración de la riqueza

La concentración de la riqueza en Colombia está asociada a la concentración del poder económico y político, lo cual tiene graves consecuencias sobre la posibilidad de lograr una sociedad más justa y sostenible. La tendencia que se presenta sobre la concentración de la riqueza refleja que a mayor acumulación de riqueza, *mayor acumulación de pobreza y cada vez existen más pobres, mucho más pobres y menos ricos, mucho más ricos. En otras palabras, en el país cada vez los ricos acumulan más y los pobres se quedan con menos*. Lo anterior es "lo normal en una economía de acumulación", que muestra desigualdad en el reparto de la riqueza y se concentra en las zonas con mayor nivel económico (distribución geográfica).

Ejemplo de lo anterior son los "ultramillonarios" de las materias primas en el país que representan solo el 0,001 por ciento de su población -900 de un total de 185.795 afortunados en el planeta-, con un patrimonio superior a USD 30 millones de dólares donde Colombia aporta el 6 por ciento de los ultramillonarios en Latinoamérica, el 0,4 por ciento del total mundial y tiene un mayor número de ultramillonarios que Emiratos Árabes (775), Malasia (750), Sudáfrica (725), Nueva Zelandia (480) y Mónaco (200). Por otra parte, con base en información contable de empresas nacionales en el 2011, se encuentra que los 100 mayores ricos de Colombia tienen un patrimonio que sumado alcanza los USD 35.200 millones de dólares (Portafolio.co, 2012).

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, existe evidencia empírica a favor de la tesis según la cual, *el impacto de un determinado ritmo de crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza es mayor, cuanto más equitativa es la distribución del ingreso. Por tanto, al ser la distribución del ingreso inequitativo, siempre habrá más pobres*, como es el caso de Colombia donde se presenta un elevado y crónico nivel de concentración de la riqueza ya que el 60 % de este queda en manos del 20 % de la población en promedio, indicador que figura entre los más altos del mundo (Amaya, 2008).

Respecto a la *distribución del ingreso*, para el año 1996 el 2,7 % llegó a manos del 20 % de la población más pobre, mientras que el 60 % del ingreso nacional se depositó en manos del 20 % más rico. Esto implica que la población rica recibe 22 veces más ingresos no laborales que el 20% más pobre (Instituto SER de Investigación & Fedesarrollo, 1998) (Figura 16).

Para el 2000, el 20 % más pobre de la población tan solo recibe un 2,5 % del ingreso nacional, mientras que el 20 % más rico se queda con el 61 % (Banco Mundial, 2000). En el 2005 la participación en el ingreso nacional del 40 % más pobre de la población disminuyó ligeramente del 2,3% al 2,1%, mientras que el 10 % más rico aumentó al pasar del 38,8 % al 41 %, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL- (citada en Cabrera, 2007), (Figura 16).

En el 2010, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el caso de Colombia expone en su informe que el 49,1 % de los ingresos del país va a parar a las arcas del 10 % más opulento, frente al 0,9 % que se queda en el lado de los más miserables, y advierte que existe una fuerte concentración de la riqueza (ONU-Hábitat, 2010) (Figura 16).

Lo anterior se puede resumir en la frase: *más pobres participando menos del ingreso nacional y menos ricos recibiendo más*. Por otra parte, la Misión para el Empalme de las series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) evidencia la inequitativa distribución del ingreso existente en Colombia a través de otro indicador del desarrollo "el coeficiente de Gini⁵¹", según el cual, en el periodo 2002-2010 varía de 0,58 a 0,57 (aproximado), siendo muy alto (Figura 17) y mostrando que el país sigue siendo reconocido en Latinoamérica y el mundo por la desigual distribución del ingreso al ocupar la quinta posición de inequidad en este sentido (Figura 18).

⁵¹ El índice de Gini del ingreso per cápita del hogar mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, donde 0 es la perfecta igualdad y 1 es la perfecta desigualdad.

La estrategia de la planificación en Colombia para reducir la pobreza y la desigualdad consiste en aumentar el ingreso nacional a través del recaudo de impuestos. En este sentido, sostiene González (2011) que el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2014) reduce la tributación de los más ricos, y el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) ha sido pasivo en revertir esta situación, "si los ricos no tributan, los 16 millones de pobres no podrán tener condiciones de vida dignas".

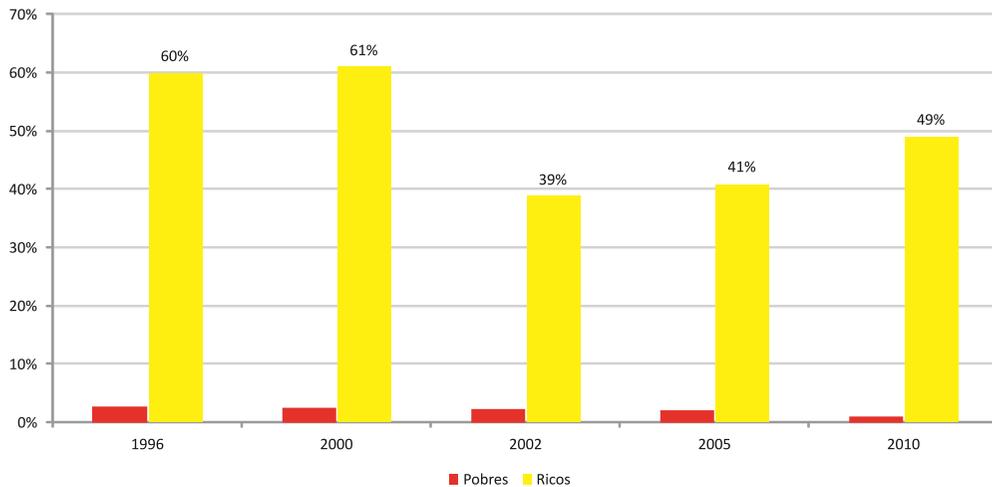


Figura 16. Distribución del ingreso nacional, Colombia, 1996-2010.

Fuente: Instituto SER de Investigación & Fedesarrollo (1998), Cabrera (2007), Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2010.

La estructura tributaria en Colombia también se considera inequitativa, porque se basa más en el impuesto al consumo y menos en el de renta, señala César Caballero, coordinador local del Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) (El Tiempo, 2010).

La ley colombiana respecto a la renta prevé una serie de beneficios que hacen que los potentados paguen menos impuestos de renta en la medida que perciben más dinero (Rodríguez, 2011). De igual manera, las transnacionales reciben incentivos en el pago de renta, impuestos y rebaja en servicios públicos. Lo anterior muestra la inequidad en el pago de tributos, facilitando más la concentración de la riqueza cuando debería ser: *El que más tiene, más paga y viceversa, principio fundamental en la equidad y justicia social.*

Los llamados '*grandes contribuyentes*' lo son, no porque paguen muchos impuestos, sino porque son recaudadores al servicio de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de los tributos que pagan otros. Aparecen aportando el 60 % del total de los impuestos, pero lo cierto es

que solo contribuyen con el 15,8 %, porque el 44 % restante corresponde al impuesto de valor agregado (IVA) y retención en la fuente por salarios, honorarios y negocios que se cobran a colombianos del común (Robledo, 2006).

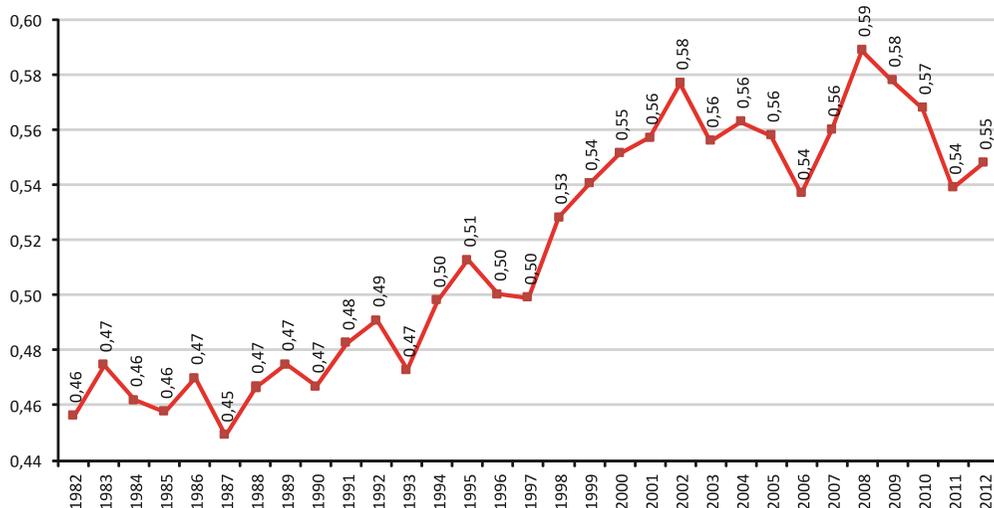


Figura 17. Distribución del ingreso, coeficiente de Gini, Colombia, 1982-2012.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2013a).

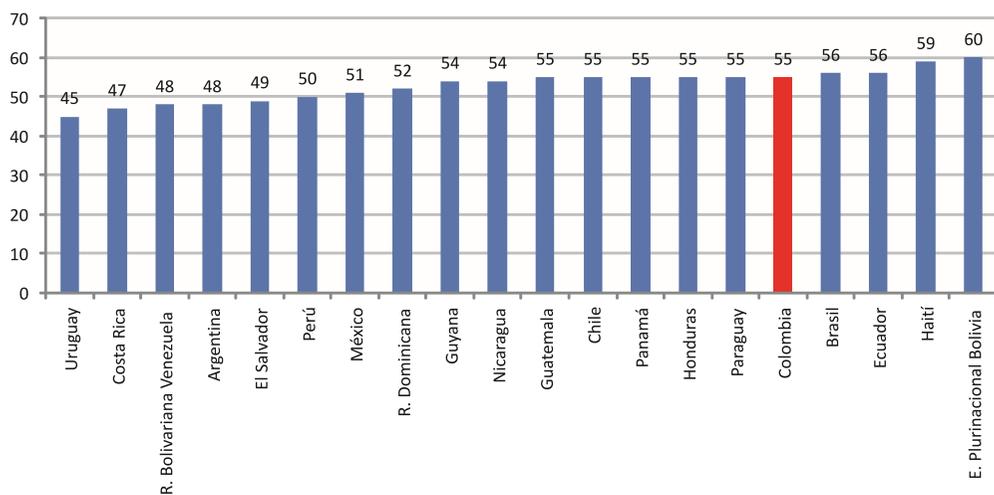


Figura 18. Índice de Gini del ingreso per cápita del hogar, región, 2010.
Fuente: Informe PNUD (2010).

Sintetizando, la distribución del ingreso en Colombia genera una mayor amplitud en la brecha social entre ricos y pobres, lo que significa más desigualdad, injusticia, diferenciación, exclusión e inequidad, lo cual no es compatible con la visión de una vida territorial sostenible concebida para el buen vivir y convivir en los territorios.

Respecto a la concentración de la riqueza, los lemas en Colombia han sido: "plata llama plata", "al caído caerle", "del árbol caído todos hacen leña" o "globalización de la miseria y concentración de la riqueza", junto con otros más que se usan coloquialmente y que muestran la deshumanización de la economía de mercado responsable de la desigualdad social.

2.1.8 Concentración de la tierra

La medición realizada por el PNUD (2011) considera que de los municipios colombianos, son rurales el 75,5 %, es decir 824; que en ellos vive el 31,6% de la población nacional y que "por acción u omisión el mensaje de Colombia a los pobladores rurales ha sido que su progreso depende de abandonar el campo".

La concentración de la propiedad de la tierra rural está directamente asociada a la desigualdad. En Colombia de 32 departamentos con información sobre la concentración de la tierra⁵², 18 tienen un Gini de 0,8 (1 es la perfecta desigualdad), lo que quiere decir que *la tierra cada vez está más concentrada* en pocas manos, encontrándose los índices más altos en los departamentos de Antioquia, Valle, Caldas, Quindío, Arauca y Meta (Figuras 19 y 20). Sentencia la ONU que todo ha ocurrido porque en Colombia ha existido "más territorio que Estado" (PNUD, 2011).

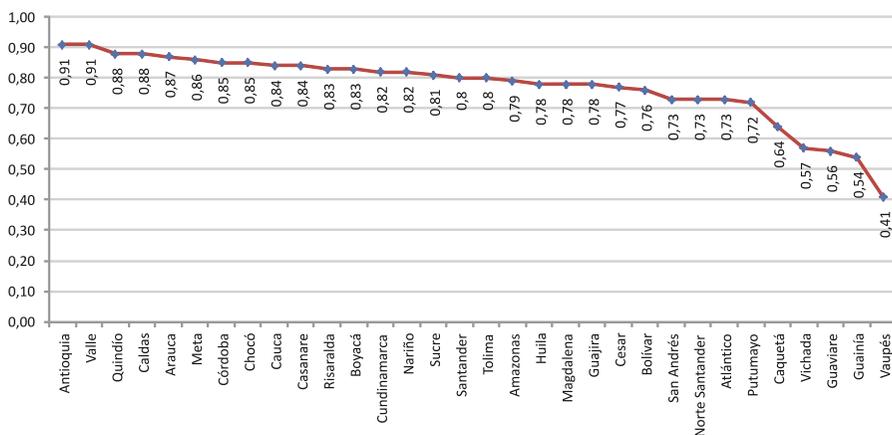


Figura 19. Departamentos con la mayor concentración de la propiedad, índice de Gini, Colombia, 2011.

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 2012.

⁵² Colombia no tiene actualizado el catastro a nivel municipal, lo que ha generado concentración de la tierra e impunidad frente al despojo de tierras, ya sea por violencia (narcotráfico, paramilitares, delincuencia común o guerrilla, o todas las anteriores), presión de grandes compañías transnacionales inversionistas en agroindustria (cultivos de palma, soya, arroz, maíz y caucho, entre otros), corrimiento de cercas y apropiación por grandes propietarios (terratinentes) y expansión de predios para la ganadería (potrerización).

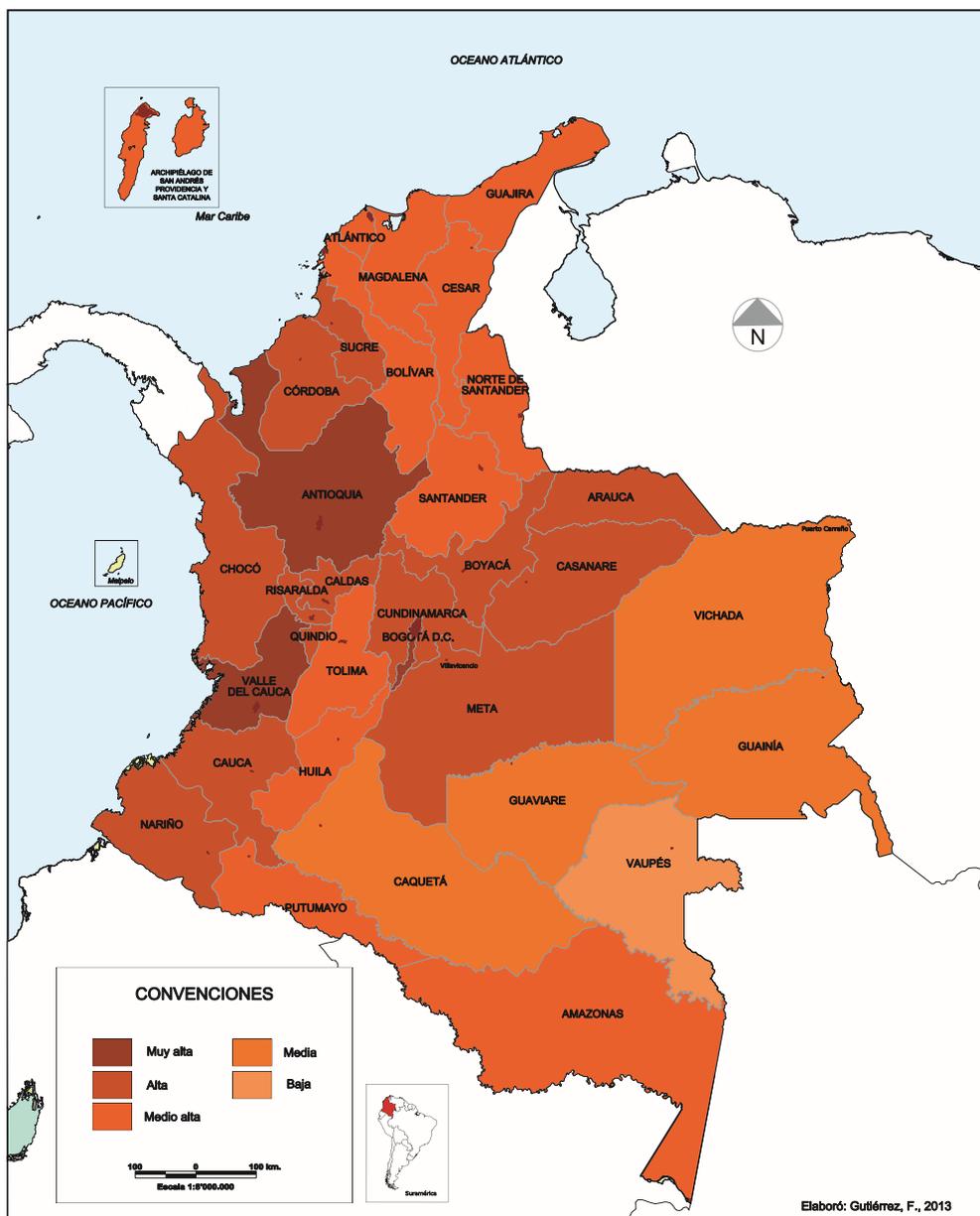


Figura 20. Concentración de la propiedad de la tierra por departamentos, índice de Gini, Colombia, 2009.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Informe Nacional de Desarrollo Humano PNUD Colombia (2011).

Lo anterior significa que en el país aumenta el número de los dueños de grandes extensiones (más terratenientes) y, por el contrario, el porcentaje de minifundistas decrece. *Más terratenientes con más tierra de calidad y más minifundistas con menos tierra de poca calidad.*

La investigación realizada por el IGAC y otras entidades en el 2011, revela que de 2,4 millones de propietarios de predios rurales privados registrados, el 41 % de toda la superficie registrada pertenece a una minoría, equivalente al 3,8 % (91.200 propietarios) con extensiones de más de 200 hectáreas. En contraposición se encuentran los 943.200 propietarios (39 %) con extensiones de menos de 3 hectáreas, abarcando el 3,7 % de la base catastral total (figuras 21 y 22).

La distribución de la propiedad rural privada en Colombia está dada en términos históricamente latifundistas, tendencia que a la fecha no cambia, sino que, por el contrario, se agudiza. Las cifras demuestran que en el periodo comprendido entre los años 1960 al 2009, los dueños de minifundios pasaron del 66,7 % al 49,8 %, mientras que los latifundistas propietarios de más de 500 hectáreas se incrementaron del 0,4 % al 1,4 %. Así, entre el 28 % y el 29 % del territorio rural está en poder de unos pocos terratenientes y el 6% en manos de pequeños propietarios de la tierra (IGAC, 2012).

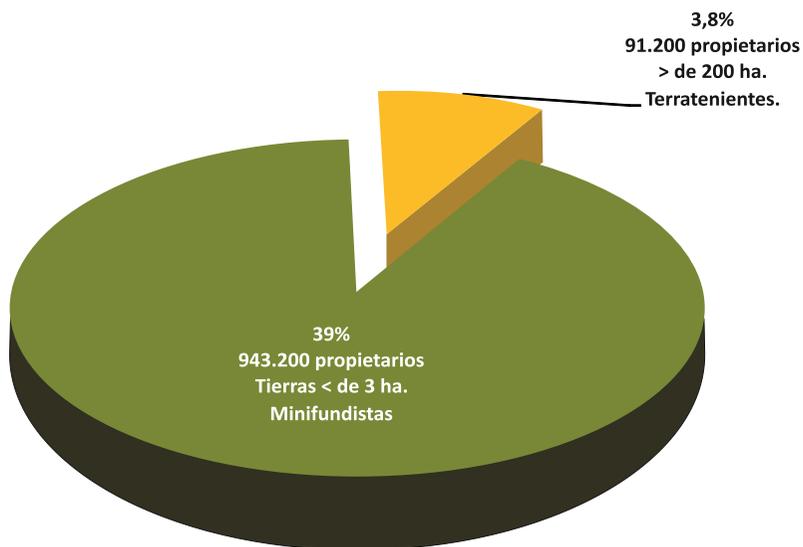


Figura 21. Propietarios y concentración de la tierra, Colombia, 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC- (2012).

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA) sostienen que el fenómeno de la concentración de la propiedad *es una de las principales causas de la pobreza rural, el desplazamiento, el atraso del sector, y sobre todo, del uso indebido de la tierra* (IGAC & CORPOICA, 2002).

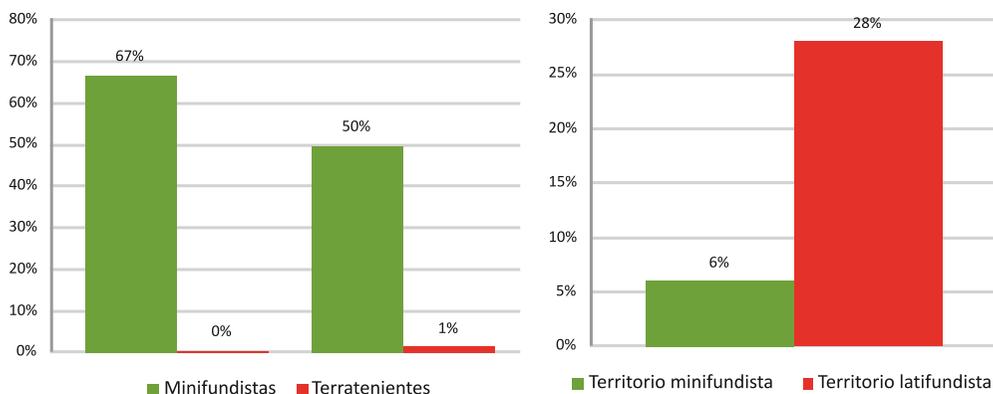


Figura 22. Distribución de la propiedad rural en porcentaje, propietarios y territorio, Colombia, 1960-2009.

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- (2012).

Es evidente entonces que la estructura de la tenencia de la tierra está concentrada en pocas manos (no solo son dueños de la mayor parte de la tierra, sino que poseen las de mejor calidad). La violencia, la falta de un catastro (legalización de la propiedad de la tierra), la pobreza, la débil presencia del Estado y el modelo económico hacen imposible la operacionalización de la visión de vida plena. Se ha acuñado un nuevo lema en Colombia sobre el particular: *mucha tierra en pocas manos y muchas manos sin tierra*.

A la concentración de tierras se añade la concentración del crédito, fenómeno visible sobre todo en el sector agrícola y pecuario, es decir el "círculo virtuoso" de la economía del crecimiento" generador de bienestar en el territorio colombiano, se convierte en el "círculo vicioso" de la economía de la acumulación (dinero, riqueza, poder y tierra). *El que tiene más, recibe y se la ayuda más, y el que no, se ignora*.

Actualmente se investiga a trasnacionales, empresarios, terratenientes, paramilitares, guerrilla, testaferros, intermediarios y cómplices por el *despojo de tierras* en el país, con miras a su "restitución", tratando de resolver la situación de devolver 6,5 millones de hectáreas, existiendo además 1,5 millones de hectáreas, sin confirmar -datos confrontados por el registro de protección de tierras y el de población desplazada- (Gómez, 2011).

Como si fuera poco, el mismo presidente Juan Manuel Santos denuncia públicamente que "reconocidas familias prestantes, empresarios y políticos se apropian de manera fraudulenta de terrenos, inclusive en Parques

Nacionales Naturales⁵³, 'avivatos' que se han robado baldíos que son de la sociedad y que ahora aparecen como propiedad privada" y reconoce a su vez, que "las acciones del Gobierno frente a este tema desde hace muchos años han sido prácticamente nulas". Denuncia de igual manera que la agroindustria nacional y extranjera buscando tierras para cultivos también contribuye al despojo de tierras y a la concentración de la tierra para sus actividades (Semana.com, 2011b).

Aquí nace una nueva paradoja para la sociedad: *¿la tierra se restituye, pero el territorio?*

2.1.9 Síntesis

En síntesis, puede decirse que Colombia a lo largo de su historia económica ha dependido de modelos económicos foráneos sin lograr los objetivos de desarrollo planteados por estos y que, por el contrario, siguen forjando el subdesarrollo en la teoría económica que los impulsa, en beneficio de los fundantes no permitiendo la evolución de otras visiones territoriales o propias.

Los ítems examinados revelan que en el modelo de economía de mercado o neoliberal, para garantizar el crecimiento económico se enfoca al sector primario en la explotación de recursos naturales (economía extractiva), lo que está determinado, en gran parte, por la demanda internacional y la gestión sectorial (focalizada) que hace que la producción no sea equilibrada, justa y equitativa en su distribución espacial. Aparte de esto, el modelo facilita la inversión extranjera concentrada en recursos naturales y servicios, con poca reinversión en el país de las utilidades y restauración de los perjuicios territoriales ocasionados por estas.

Otro indicador en Colombia del desarrollo clásico neoliberal generador de insostenibilidad, es la pobreza. Las razones estructurales de esta se expresan en el modelo de desarrollo que concentra la riqueza, la tierra y el poder político en unos pocos, lo que impide la construcción de una sociedad más justa, la globalización financiera que empodera la banca mundial y los organismos internacionales que trazan políticas del mundo por encima de la frontera nacional.

⁵³ Áreas protegidas por su biodiversidad y porque de ellas dependen, al menos, tres cuartas partes de agua para los habitantes del país. Los parques en mención son: Flamencos (Guajira), Katíos (Antioquia y Chocó), Paramillo (Antioquia y Córdoba), Farallones (Valle), Tinigua (Meta), Nukak (Guaviare y Vaupés), Yaigojé Apaporis (Vaupés y Amazonas) Puinawa (Guainía) Serranía de los Churumbelos Auka Wasi (Cauca, Caquetá, Putumayo y Huila), Cocuy (Arauca, Boyacá y Casanare), Los Estoraques (Norte de Santander), Galeras (Nariño), Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena, Guajira y Cesar) y Tatama (Chocó, Risaralda y Valle del Cauca).

Asimismo, Colombia es reconocida en el mundo por su inequitativa distribución del ingreso y estructura tributaria con la que se pretende reducir la pobreza por basarse esta última más en el impuesto al consumo que en el de la renta.

Paralelamente, la concentración de la tierra está asociada a la casi perfecta desigualdad, siendo evidente que la estructura de la tenencia de la tierra está concentrada en pocas manos y de la misma forma el crédito en los sectores agrícolas y pecuarios. Lo anterior produce el abandono o despojo, o ambos, de tierras en manos de campesinos pobres, al igual que la agroindustria nacional y extranjera buscando tierras para cultivos.

Cabe resaltar que en su fundamento la concepción de una vida territorial sostenible se interesa más en la calidad y el largo plazo, que en la cantidad y el corto plazo, características del crecimiento económico, por considerar que estos, en las acciones sobre las estructuras territoriales, son detonantes de los problemas socioespaciales. Los resultados del contexto económico del modelo de desarrollo neoliberal en Colombia se resumen en la Tabla 8:

Tabla 8. Características del modelo neoliberal en el contexto económico colombiano

SECTOR	CARACTERÍSTICAS
Económico	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque de desarrollo establecido en términos de crecimiento económico. - Cortoplacismo. - Facilidad para la inversión extranjera. - Deuda externa total creciente e impagable. - Concentración de la riqueza en pocas personas. - Concentración de la tierra en pocas manos. - Concentración de la producción en un número reducido de ciudades. - Salarios que decrecen anualmente. - Extracción de recursos naturales no renovables en condiciones de mercadeo desigual para el crecimiento económico. - Desaceleración de la poca industria nacional. - Exigua reinversión en el país de las utilidades de las empresas extranjeras.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Explotación intensiva de recursos naturales. - Nula restauración de los perjuicios territoriales. - Ciudades con crecimiento desordenado.
Social	<ul style="list-style-type: none"> - Heterogeneidad estructural. - Desequilibrios socioespaciales y ambientales fuertes. - Pobreza que cubre más de la mitad de la población. - Pérdida del acento comunal. - Desaparición de lo colectivo y solidario. - Concentración de la población en lo urbano y despoblamiento de lo rural.

SECTOR	CARACTERÍSTICAS
Político institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto público creciente. - Disparidades en el desarrollo. - Profunda división territorial entre lo urbano y rural. - Desconocimiento de la ruralidad del país. - Desplome del sector agrícola.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en el contexto económico de Colombia el desarrollo, entendido como crecimiento, no puede ser visto como sostenible, ni por esta misma senda construirse las bases de un modelo de vida territorial sostenible en beneficio de sus habitantes, pero sí permite el triunfo de un modo de vida individualista y esclavo que invita a pensar que seremos más felices cuantas más horas trabajemos, más dinero ganemos y, sobre todo, más bienes acertemos a consumir y acumular (Taibo, 2009, p. 1), y así las cifras económicas indiquen crecimiento económico no quiere decir que se traducen en bienestar o igualdad para la población objetivo de la estructura económica en el marco de una vida territorial sostenible.

2.2 Contexto ambiental

"Existe alta responsabilidad del Estado y, más concretamente de los gobiernos, en términos de la baja voluntad política para hacer del sector ambiental un componente importante y determinante en el marco de un desarrollo con verdaderos rasgos de sostenibilidad"

(Contraloría General de la República de Colombia, 2010)

El examen de la situación ambiental en Colombia se realiza a través de indicadores habituales que representan el estado natural (físico) de los ecosistemas que deben mantener sus características principales, sin ser degradados, por cuanto son esenciales para la supervivencia a largo plazo y con los cuales el país formaliza balances sobre el medio ambiente sectorialmente con escasa integración a las demás dimensiones que conforman el sistema territorial (económica, sociocultural y político institucional), lo que difiere inicialmente de la visión de vida territorial sostenible, cuyo fundamento es el enfoque holístico-sistémico, que impulsa la gestión de conjunto en la solución de los problemas territoriales ambientales o en la sostenibilidad de sus cualidades.

Desde esta perspectiva, el contexto ambiental del país se examina a partir de la situación en que se encuentran la cobertura de bosques naturales, la disponibilidad de agua, la degradación ambiental, las amenazas naturales, los sectores productivos y la sostenibilidad ambiental, como temas de importancia para la sostenibilidad ambiental que develan los conflictos entre el crecimiento económico, los bienes comunes naturales

y la sociedad, bajo el modelo de desarrollo actual, buscando evaluar su sostenibilidad y armonía como escenario probable para la vida territorial sostenible.

Se parte inicialmente del reconocimiento por el Gobierno, en los últimos planes de desarrollo, que Colombia es un país con una excepcional riqueza y diversidad natural y cultural, base sobre la cual se han construido las estrategias de desarrollo y donde los recursos naturales -suelos, aguas, bosques, hidrobiológicos, minerales, hidrocarburos, paisaje, etc.-, son utilizados y explotados para generar crecimiento económico, el cual en los últimos 50 años ha estado acompañado de un marcado deterioro ambiental que ha generado la pérdida de biodiversidad, deforestación, contaminación del agua y del aire (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, p. 344; Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, p. 425; Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 6).

Igualmente, en el 2011 se plantea por parte de la Contraloría General de la República, que a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible (CARCDS), y de los institutos de investigación ambiental (IIA), "el deterioro ambiental continúa y, en consecuencia, la CGR considera que el crecimiento económico del país, y por ende, su modelo de desarrollo, no es sostenible" (Contraloría General de la República, 2011, p. 11).

Completando el panorama, la Contraloría General de la República (2010, p. 11) señala que los resultados de la gestión ambiental del Sistema de Información Nacional Ambiental SINA y de los demás sectores del Estado, y el nivel de gasto público en medio ambiente permiten afirmar que Colombia, al dedicar el 0,06 % y el 1,2 % de su presupuesto público a la investigación ambiental y a la gestión ambiental respectivamente, no puede garantizar un desarrollo sostenible. Lo que termina por confirmar que el enfoque del desarrollo es de crecimiento económico de alto impacto sobre la diversidad ambiental.

2.2.1 Cobertura de bosques naturales

Más de 61 millones de hectáreas del territorio de Colombia (53,50 %) están cubiertas por bosques naturales (Tabla 9; figuras 23 y 24).

Tabla 9. Cobertura de bosques en hectáreas y porcentaje, Colombia

CLASES DE COBERTURA	SUPERFICIE TOTAL	PORCENTAJE SUPERFICIE
Bosques naturales	61.246.659 ha	53,50 %
Vegetación secundaria	8.148.154 ha	7,11 %
Bosques plantados	161.161 ha	0,14 %
Total	69.555.974 ha	60,75 %

Fuente: adaptado del Informe Anual del Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales -IDEAM- (2009).

El IDEAM y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en los resultados de la implementación del Programa de Monitoreo y Seguimiento de los Bosques y Áreas de Aptitud Forestal, establecen que la tasa oficial de deforestación promedio anual del país para el periodo 1990-2010 es de 310.349 hectáreas, equivalentes a 6.206.980 hectáreas totales y al 5,4 % de la superficie del país.

Además confirman que las regiones con mayores tasas de deforestación son los Andes y la Amazonía para el periodo 2005-2010 (Cabrera et al., 2011; González et al., 2011).

La deforestación es producto de los procesos de ocupación del territorio, la expansión de la frontera agrícola, la colonización de la ganadería extensiva dirigida (alternativa a la reforma agraria) y la ganadería espontánea (potrerización), el uso de leña, la explotación maderera, la ocurrencia de incendios forestales naturales y provocados, la permanencia de grupos ilegales, la siembra de cultivos ilícitos en ecosistemas prístinos, la pobreza, las prácticas agrícolas incompatibles que posteriormente se manifiestan en la pérdida de suelo y fauna, la minería sin control, y también es producto de las "locomotoras" del plan de desarrollo nacional, pues estas son contrarias al desarrollo social y ambiental esperado de Colombia y, a juicio de los expertos, la tendencia es a subir y no a bajar (Contraloría General de la República, 2010; Fog, 2011a; Redacción Vivir, 2011b).



Figura 23. Cobertura bosques, Colombia

Fuente: adaptado de Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM- (2009).

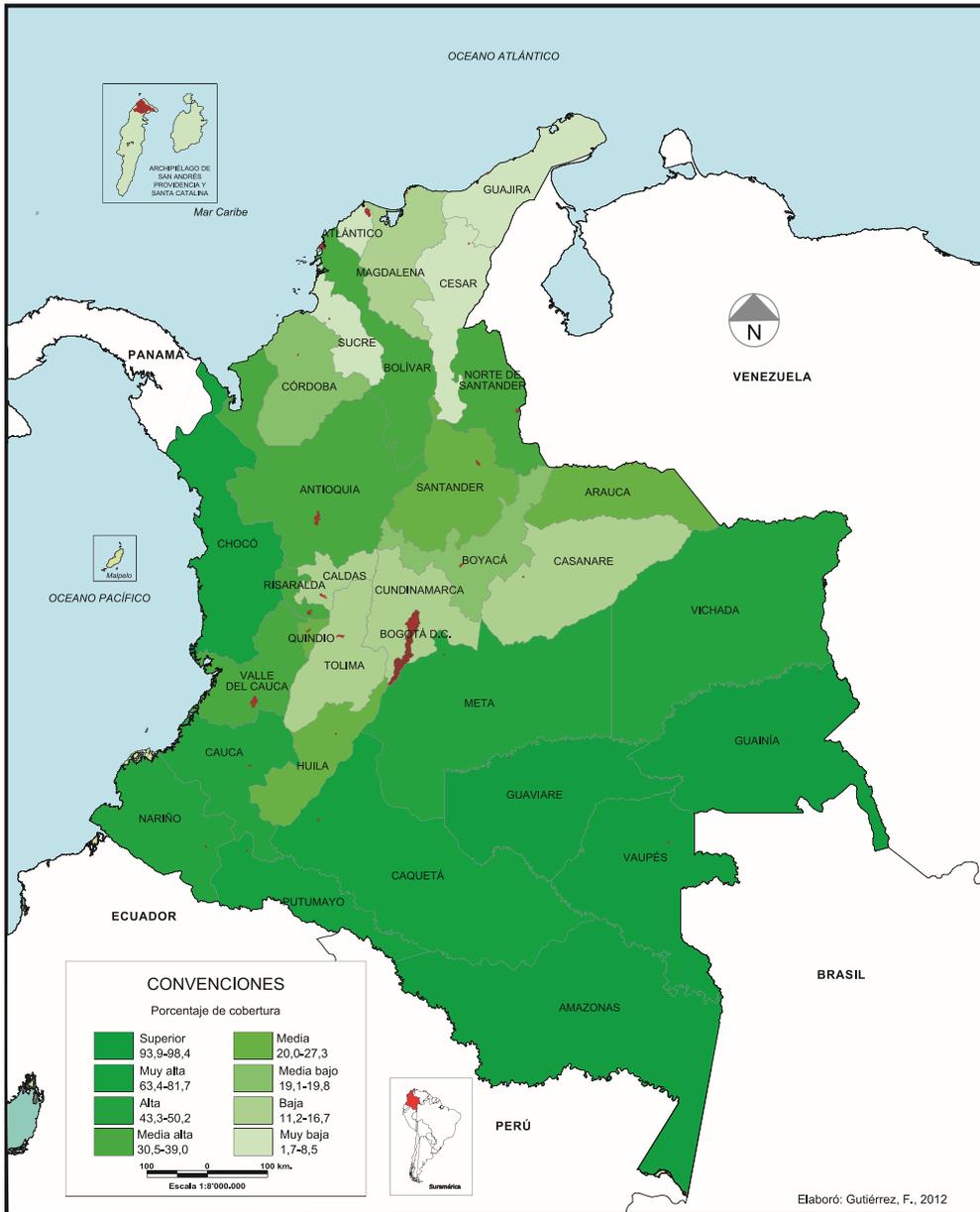


Figura 24. Cobertura bosques naturales, porcentaje por departamento, Colombia.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Cabrera et al. (2011); González et al. (2011).

La deforestación ha llegado a tal punto que el 42 % de la madera que se compra y se vende en el país proviene de árboles que han sido cortados ilegalmente. El negocio de la madera ilegal mueve al año 60 millones de dólares en el país, localizándose generalmente en las áreas protegidas y en zonas de importancia ambiental. Este problema involucra, además de la desaparición de 34 especies de árboles maderables nacionales, según el Libro rojo de plantas de Colombia, la de animales y otras plantas, y la creación de un comercio ilícito de madera (motor de la tala) y de bienes del bosque (Silva, 2011). De continuar la deforestación al ritmo actual, los bosques desaparecerían en una centuria.

2.2.2 Disponibilidad de agua

Uno de los temas más considerados en el mundo para la sostenibilidad de la vida en todo sentido, es la disponibilidad del agua. En los años 90 Colombia ocupaba el cuarto lugar en el mundo, pero hoy en día se halla en el puesto 24 entre 203 naciones y con tendencia a descender. Las causas están en el aumento de la población, la pobreza, la deforestación creciente, el incremento de actividades productivas que generan una mayor demanda sobre el recurso y la pérdida por antropía de la oferta del agua en cuencas abastecedoras (ONU-Habitat, 2010).

La disminución de este bien común está en relación directa con el menoscabo de la diversidad y la insostenibilidad de los territorios, situación que evidencia los problemas que genera el modelo de desarrollo, el cual, por ende, no cuenta con una gestión territorial integral para la solución de estos. Se piensa que el problema del medio ambiente se resuelve a través del diseño de una estrategia nacional de compensación e incentivos para la conservación que evite la deforestación, la degradación de suelos y acuíferos, la urbanización sobre ecosistemas frágiles, etc., es decir, todo tipo de antropía, o creando nuevas áreas de protección o conservación, lo que en el texto se ha denominado "sostenibilidad clorofila", y cuyo resultado no ha sido el mejor.

Prueba de la anterior situación es lo que ocurre con los páramos⁵⁴, ecosistemas únicos y estratégicos en el mundo debido a su función de almacenamiento (captación de agua lluvia y excesos hídricos), regulación hídrica (invierno, verano, control de inundaciones, recarga y descarga de acuíferos), nacimiento de ríos y quebradas, reservorios de carbono, control de erosión, retención de sedimentos y nutrientes, y control del aumento de nitritos, los cuales están fuertemente degradados por causas asociadas

⁵⁴ Los páramos cubren 1.902.783 hectáreas y representan el 1,7 % de la extensión continental del país, y los humedales, excluyendo los sistemas marino-costeros, abarcan un área de 20.252.500 hectáreas.

a actividades de producción (expansión de la frontera agrícola y ganadera, minería, vivienda, introducción y trasplante de especies invasoras generalmente forrajeras, así como la construcción de obras civiles para la contención, conducción o evacuación de aguas, contaminación y remoción de sedimentos (Contraloría General de la República, 2010, p. 27).

Recapitulando, la situación de los páramos es similar a la de los bosques naturales. "De continuarse con la sistemática afectación y deterioro de los páramos, se perderá entre el 75 y el 90 % de su cobertura" (Ortega, García-Guerrero, Ruíz, Sabogal & Vargas, 2010).

Por otra parte, los humedales, a pesar de que se han calificado como áreas de especial importancia ecológica y se ha reconocido un régimen de protección conforme a las orientaciones de carácter internacional asumidas por el Estado colombiano para este tipo de ecosistemas, la Contraloría General de la República (2011, p. 13, 330 y 334) encuentra "deficiente el nivel de implementación de la política nacional de humedales" y plantea que "la situación de los humedales del país no es ambientalmente sostenible", pues existe una alta probabilidad de que ante la pérdida de estos ecosistemas de regulación de caudales, la situación reciente de desastre nacional por inundaciones se repita año tras año, por cuanto:

- No se ha logrado su inclusión como determinantes ambientales en los procesos de planificación nacional, regional y local, ni en los planes de ordenamiento territorial.
- Existe escasa a nula delimitación, zonificación y caracterización de la mayoría, principalmente en la costa atlántica, región donde se ubica el 71 % de los grandes humedales.
- No existen criterios claros para la formulación de los humedales interinos.
- Hay poco control sobre las actividades identificadas que afectan a la mayoría, como los rellenos, la urbanización, la pesca sin control y la construcción de canales y diques.
- La mayoría de planes de manejo de estos ecosistemas tienen poca coordinación y acciones con los municipios y nula inclusión de la gestión de riesgo.
- Existen rezagos en la formulación de programas de conservación para especies amenazadas en zonas de humedales, toda vez que solamente el 6 % de ellas cuenta con un documento de este tipo.

- Existe un alto repoblamiento de estos ecosistemas con especies tales como tilapias, carpas y truchas, reconocidas por su alta capacidad depredadora, situación alentada por las propias autoridades ambientales.

Concluyendo, sin páramos, ni humedales, la sostenibilidad del recurso agua es poco probable y con mayor razón cuando se han acelerado los flujos hídricos profundizando los cauces para evitar las inundaciones, lo que ha llevado a la pérdida de las zonas de amortiguación y de recarga de los suelos.

2.2.3 Degradación ambiental

Los procesos de degradación ambiental avanzan comprometiendo la sostenibilidad y conducen al país al pago de costos sociales estimados en cerca de 5,3 billones de pesos anuales equivalentes al 2,8 % del PIB, siendo insuficiente el esfuerzo institucional del Sistema Nacional Ambiental (SINA) ante la magnitud y poder de algunos sectores de la sociedad, legales e ilegales (Contraloría General de la República, 2010, p. 26).

La explotación de madera, la caza ilegal de especies de fauna, la sobreexplotación de recursos hidrobiológicos, los procesos de ampliación de la frontera agrícola y ganadera, el avance de la urbanización, la implementación de sistemas de monocultivos, la ganadería extensiva, la deforestación, la desecación de páramos y humedales, la contaminación del agua y del aire, las inadecuadas prácticas de saneamiento e higiene, entre muchos más, "son motores de degradación que no permiten hablar aún de sostenibilidad del desarrollo en el país" (Contraloría General de la República, 2010, p. 27).

Los procesos de degradación ambiental asociados al uso inadecuado del suelo, como la ganadería, donde para sus propietarios "todos los suelos son homogéneos", razón por la cual los utilizan de forma intensiva, sin diferenciarlos según sus características específicas y vocación, lo que lleva a que los terrenos se degraden, erosionen, compacten y disminuyan la productividad, además del poco empleo que generan (Campo, 2012).

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), en el año 2002 realizaron el estudio Los conflictos de usos de las tierras en Colombia, ejercicio que no se efectuaba desde 1985.

Los resultados sobre la cobertura y uso actual del territorio (Figura 25) indican una disminución de 1,1 millones de hectáreas en 15 años de las

tierras con usos predominantemente agrícolas (3,7 % de la superficie nacional), mientras que el área cubierta por pastos aumenta a 41.669.796 hectáreas, equivalentes al 36,7 % del país, lo que significa el desplazamiento de áreas agrícolas y forestales en todas las regiones. Los bosques naturales poco y moderadamente intervenidos cubren 57,6 millones de hectáreas (50,7 % de la superficie nacional), con una disminución en el periodo a una tasa de deforestación calculada en 221.000 hectáreas por año, y los bosques plantados abarcan cerca de 170.000 hectáreas, lo cual confirma que la actividad forestal depende primordialmente del aprovechamiento y explotación de los bosques naturales (IGAC & CORPOICA, 2002).

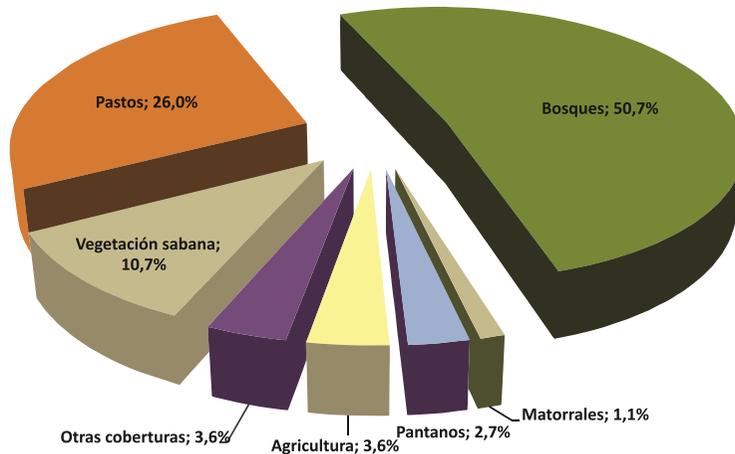


Figura 25. Cobertura y uso actual de las tierras en Colombia, 2002.
Fuente: IGAC & CORPOICA (2002).

Tales resultados evidencian que el 51,2 % del área nacional continental se encuentra intervenida y de este total las tierras adecuadamente utilizadas representan el 37,7 %, subutilizadas el 29,6 % y sobreutilizadas el 32,7 % (Figura 26).

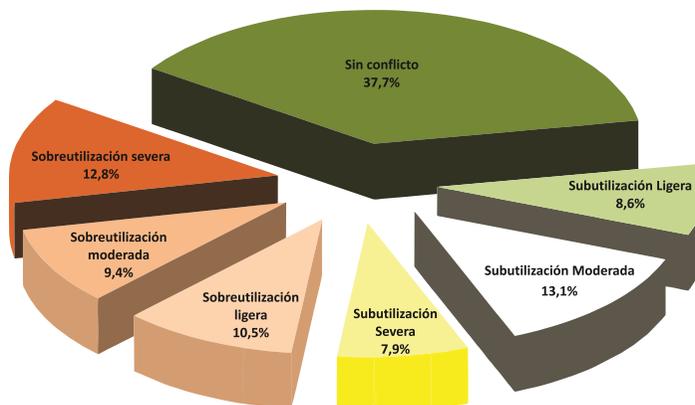


Figura 26. Uso adecuado y conflictos de uso de las tierras intervenidas en porcentaje, Colombia, 2002.
Fuente: IGAC & CORPOICA (2002).

Las causas identificadas que originan los conflictos de uso y que conllevan la degradación ambiental, son: la tenencia de la tierra en el país -concentración y tamaño-; índices altos de pobreza de la comunidad rural; políticas agrarias insuficientes (crédito, precios, subsidios y estímulos a la producción, etc.); violencia, desplazamiento e inseguridad; aunadas a la muy poca aplicación de normas de manejo y limitada generación, difusión y apropiación de tecnología específica para el país. Los efectos de los conflictos de uso de las tierras se relacionan con su insostenibilidad en el tiempo -tendencia a la degradación de la oferta ambiental en su conjunto- (IGAC & CORPOICA, 2002) (Figura 27).

Pasados diez años del estudio del IGAC y CORPOICA, al 2013 no existe información pública sobre el tema, pese a ser de suma importancia detener la degradación ambiental. Actualmente, la legislación sobre usos del suelo no está armonizada, cada sector económico administra los usos de la tierra de manera aislada (insostenibilidad), los conflictos en el uso del suelo son cada vez mayores y no existen mecanismos para identificar causas y resolverlas (Restrepo, 2011, p. 8).

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible plantea "cuatro grandes usos de la tierra: ambiente, agricultura, minería y grupos étnicos" para el país (Restrepo, 2011). Pero existen muchas dudas sobre la minería. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia PNUD (2011), señala que la minería prima sobre la agricultura en un país que "es más rural de lo que se cree". Significa contar con 5,8 millones de hectáreas de carácter minero y solo 4,9 millones dedicadas al agro, pese a tener un potencial de 21 millones de hectáreas para este fin (Figura 28).

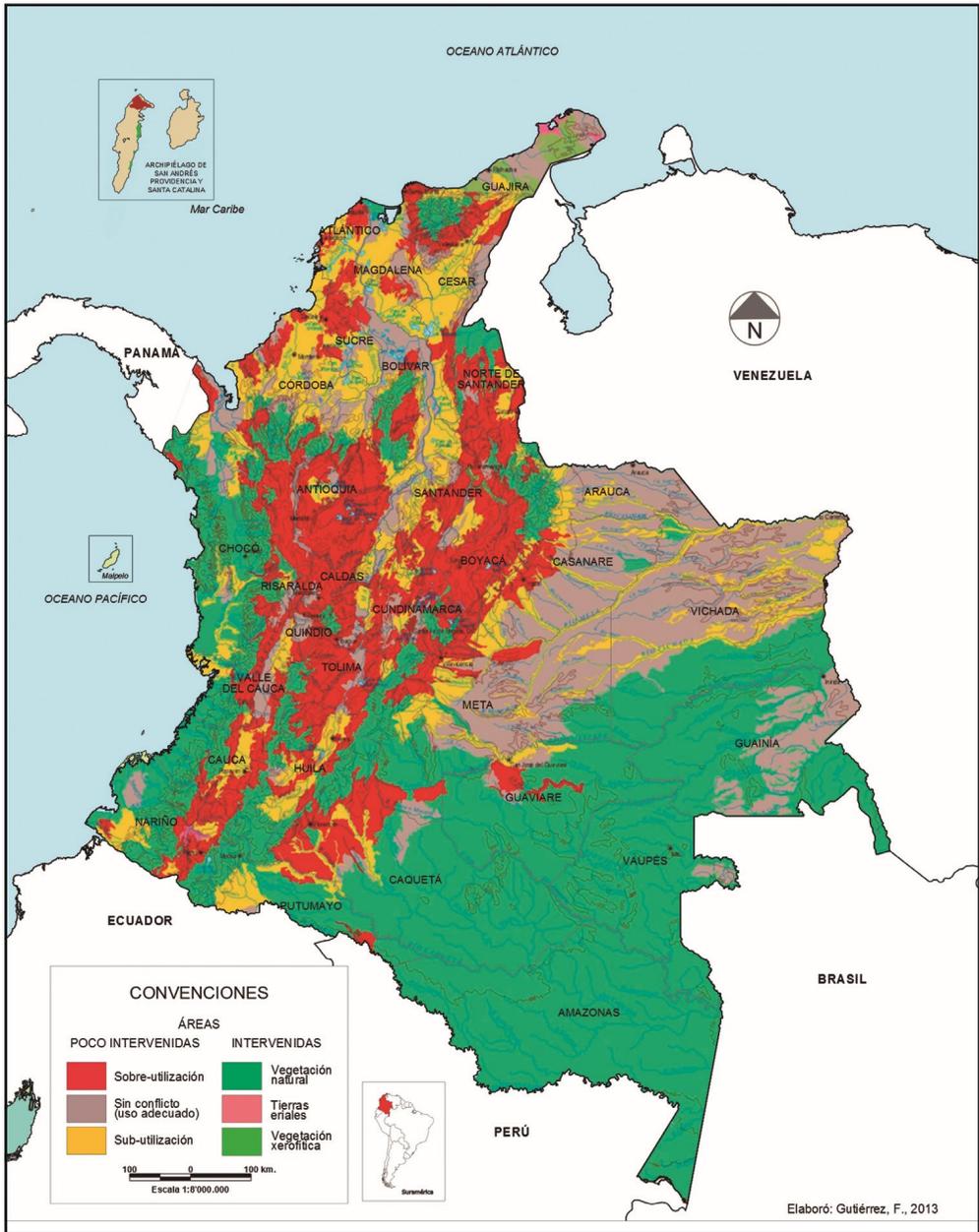


Figura 27. Conflictos de usos de la tierra, Colombia.

Fuente: adaptado de Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- & Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria -CORPOICA- (2002).

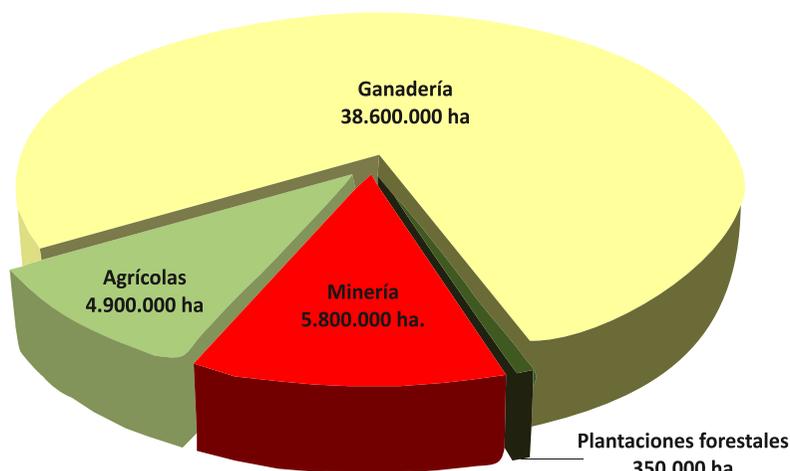


Figura 28. Tierras en ganadería, minería, agrícolas y plantaciones forestales en millones de hectáreas, Colombia, 2011.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia -PNUD- (2011).

La propuesta de los cuatro grandes usos es interesante en el sentido de que no aparece la ganadería, lo cual significaría un gran avance si se trata de detener la degradación ambiental, por cuanto esta utiliza 38,6 millones de hectáreas del total de tierras, de las cuales solo 20 millones de hectáreas son aptas para explotaciones ganaderas. Una hectárea de agricultura genera 12,5 veces más valor que una hectárea en ganadería y mucho más empleo (Restrepo, 2011, p. 12 y 14). Sin embargo, queda la duda de que sea una equivocación en la publicación y realmente se hable de "uso agropecuario", persistiendo la degradación.

Para Absalón Machado (director académico de la investigación hecha por el PNUD), el uso minero del suelo, "se ha convertido en un inconveniente debido a que ocupa los suelos que pueden destinarse a la agricultura". *La ganadería extensiva y la minería hoy en día compiten con la agricultura por tierras*, debido a la "potrerización" del país, porque durante la década de los noventa los agricultores migraron hacia el ganado como negocio más rentable, lo que significó ambientalmente tala de bosques y daño de fuentes hídricas (Figura 29). Volver la mirada al campo, retornar a la agricultura, disminuir los cultivos permanentes (especializados), garantizar la seguridad alimentaria a través de los cultivos transitorios -maíz, arroz, frijoles, hortalizas y frutales, etc.- es la propuesta del PNUD (2011) para el país.

"El sector rural tiene unos conflictos de uso del suelo que han sido el resultado de la carencia de un ordenamiento territorial nacional y regional, y de la aplicación efectiva de los planes de ordenamiento elaborados en los municipios" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, 2011).

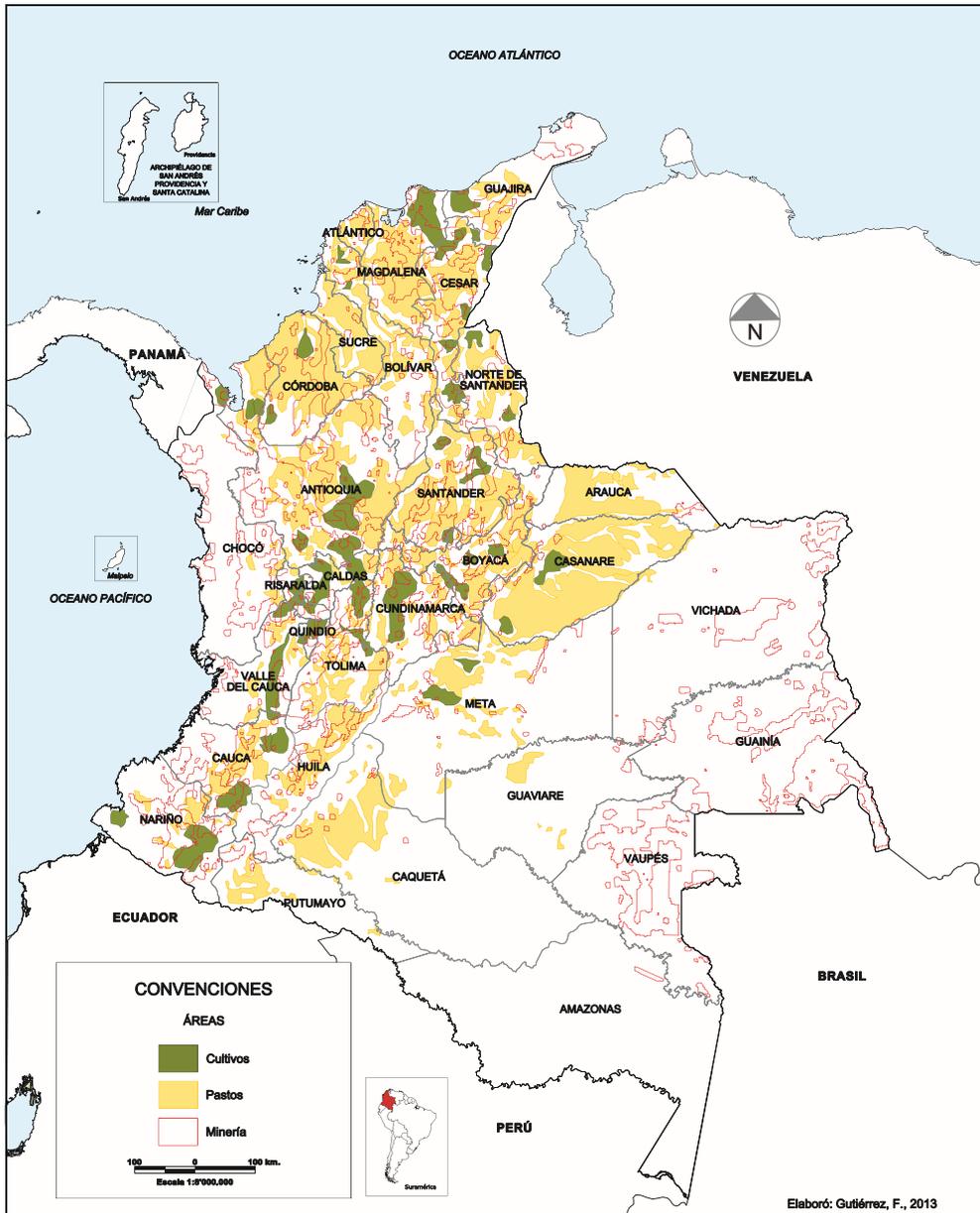


Figura 29. Cultivos, pastos y minería compiten por tierras, Colombia, 2011-2012.
 Fuente: elaboración propia a partir de áreas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2011) y Tierra Minada, 2012.

Se cita en el estudio que "en relación con la degradación del patrimonio natural, Colombia presenta en el 35 % de su territorio grados de *erosión* preocupantes: cerca de 4,5 millones de hectáreas afectados severa y muy severamente, y 13 millones de hectáreas en grado moderado". Unida a la problemática anterior está la *desertificación* que representa el 25 % del territorio, situación que se agudiza con la variabilidad o irregularidad climática (Contraloría General de la República, 2010).

2.2.4 Amenazas naturales

La *variabilidad o irregularidad climática*, acentuada por los fenómenos de El Niño y La Niña, se manifiesta en lo que se ha llamado "ola invernal" (incremento de las lluvias, del caudal de los ríos e inundaciones) y "ola de calor", periodos de temperaturas altas (calor intenso e intensas sequías hasta de seis meses) y temperaturas extremas (frío-calor/heladas-sequía), lo cual produce en el territorio contingencias alimentarias, de vivienda, de salud (enfermedades), desplazamiento de población y representa amenaza para la vida de las personas, sus actividades, sistemas productivos e infraestructura; en síntesis, más pobreza, situación que hace a Colombia aún más vulnerable.

Los periodos de intensa lluvia e inundaciones y luego de sequía e incendios, vienen acompañados de movimientos de remoción en masa, por cuanto el país está compuesto en su mayor parte por rocas lodosas o lutitas (materiales porosos, poco permeables a la lluvia, debido a que son arcillas compactadas, que al secarse se dilatan, se fisuran y degradan). El cambio en los ciclos climáticos facilita su deformación y genera terrenos inestables, además estos son geológicamente jóvenes, lo que se evidencia en los deslizamientos y hundimientos de las vías del país, como en el caso del deslizamiento del Cerro de la Cruz sobre el pueblo de Gramalote en el departamento de Santander del Norte (Borráez, 2011, p. 6).

En el periodo 2010-2011, un millón y medio de hectáreas de cultivos fueron destruidas por inundaciones, 325 mil viviendas afectadas, 28 departamentos perjudicados, 710 municipios y dos millones trecientos mil damnificados, 312 víctimas mortales, 289 heridos y más de 60 personas desaparecidas entre avalanchas, inundaciones, colapsos y hundimientos (Figura 30).



Figura 30. Inundaciones en Colombia, 2011.

Fuente: Archivo de prensa, Unimedios, Universidad Nacional de Colombia (2011).

Se podría decir que esta es otra tragedia anunciada. La poca gestión en los planes de ordenamiento territorial, sumada a la desidia y el desconocimiento del comportamiento de estos fenómenos por parte de las autoridades y el afán de obtener contratos, hace que se tomen medidas mediáticas y sectorizadas no integradas territorialmente ni estructurales, creando nuevas crisis.

Como ejemplo de lo anterior puede citarse que pasada la ola invernal (fenómeno de La Niña 2010-2011), el Fondo para Mitigación de los Riesgos entregó dineros para obras públicas "urgentes", dineros que la mayoría de alcaldes invierte en profundización y dragado de los cauces, muros de contención, aumento del tamaño de diques y albardones entre otros. Y en el conjunto de los territorios del país lo que se hace es canalizar los ríos aumentando su velocidad en los cursos altos y medios, llevando mayor sedimentación a los bajos, arrastrando puentes e inundando más rápidamente las zonas bajas. Ambientalmente se han sacado las aguas lluvias con mayor rapidez, los suelos se secan más pronto y los reservorios o reguladores de agua ya no se requieren. *Es necesario aprender a convivir con la naturaleza conociéndola y respetando sus derechos.*

La crisis, en este sentido, es el resultado del modelo de desarrollo que provoca que colombianos vean la naturaleza como enemiga y no como

solución para una vida territorial sostenible con un buen vivir. Las comunidades indígenas y negras han convivido permanentemente con las inundaciones y hoy en día otros grupos siguen su ejemplo.

Si bien existen otros tipos de amenazas naturales que conllevan riesgo a las poblaciones, la infraestructura y las actividades (vulcanismo, sismicidad, eolismo, entre otros) en Colombia mostraron que el número de municipios⁵⁵ con inclusión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial (POT), según el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en relación con los indicadores (2008) y a partir de los determinantes ambientales generados por las corporaciones (2009-2010), fue del 41,13%, es decir, menos de la mitad del país (Tabla 10).

Tabla 10. Municipios en riesgo según POT

AÑO	2008		2009		2010		
	ÍTEMS	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
MUNICIPIOS		374	33,42 %	429	38,33 %	441	41,13

Fuente: elaboración propia a partir de cifras de la Contraloría General de la República (2010, 2011).

Las consecuencias en términos de pérdidas de vidas humanas, infraestructura y degradación de ecosistemas por el mantenimiento de una débil institucionalidad ambiental en el país se ven reflejadas en los impactos de avalanchas de lodo (Armero, Tolima), terremoto (Eje Cafetero) e inundaciones que aún en el 2012 continúan a lo largo y ancho en el país.

La Contraloría General de la República señala a las corporaciones autónomas regionales-corporaciones de desarrollo sostenible (CAR-CDS) y al Sistema Nacional Ambiental (SINA), como responsables dentro del escenario actual de desastre nacional. No obstante, en la medida en que la sociedad en conjunto ha decidido históricamente darle mayor importancia a la dimensión económica que a la ambiental, estas entidades no son las únicas culpables y, tal vez, no sean las más importantes. En síntesis, es urgente realizar un análisis del 98,7 % del resto del PIB o, en otras palabras, 'repensar' el modelo (Contraloría General de la República, 2011 p. 100).

Se manifiestan igualmente debilidades e inconsistencias en los planes de ordenamiento territorial adoptados, debido al bajo nivel de detalle en la identificación y delimitación de áreas con amenaza y riesgo, ya que no se cuenta con inventarios de las viviendas ubicadas en estas áreas y censos

⁵⁵ Se utiliza para el cálculo el número de municipios y corregimientos departamentales del Departamento Nacional de Estadística (DANE), equivalentes a 1.119.

de población bajo amenaza natural o riesgo, y donde se ha realizado técnicamente la ordenación del territorio en esta línea, posteriormente no ha existido suficiente gestión (Contraloría General de la República, 2011 p. 123).

En síntesis, una sociedad bajo amenazas naturales o riesgos sin las medidas necesarias, es decir, vulnerable, no es sostenible. La reducción de la vulnerabilidad es condición necesaria para el desarrollo sostenible y es intrínseca a una vida territorial sostenible.

2.2.5 Sectores productivos

El modelo de desarrollo neoliberal determina como el sector productivo se interrelaciona e influye en el medio ambiente y los recursos naturales, por lo que subsisten los mismos problemas de antes, ahora y, por supuesto, en el futuro. La inclusión del componente ambiental en los sectores productivos asociados a la contaminación y degradación de los recursos naturales, sigue siendo débil, con pocos avances en la implementación de instrumentos de planificación como los planes de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV), planes de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS), así como tampoco en la promoción y programas de mercados verdes, producción más limpia y de gestión ambiental sectorial, siendo marginal el desempeño del Sistema Nacional Ambiental (SINA); por otra parte, el número de micro, pequeñas y medias industrias (mipymes) vinculadas a procesos de mercados verdes y los convenios de producción limpia son muy limitados (Contraloría General de la República, 2010, p. 42).

Sobre el tema, la Contraloría ha planteado, desde el punto de vista estructural, que en la situación del sector ambiental frente a los sectores productivos, aquel ha ocupado históricamente un lugar marginal dentro del Estado y los sectores productivos, lo que se evidencia en los reportes de indicadores de calidad y cantidad ambiental, y en la baja asignación presupuestal. Además critica "la estrategia de autorregulación de los sectores productivos a través de autodeclaraciones, autodiseños de guías ambientales sectoriales y evaluaciones ambientales estratégicas realizadas por los propios regulados, en un escenario como el actual de debilidad institucional de las autoridades ambientales" (Contraloría General de la República, 2011, p. 12).

Actualmente, según el PNUD (2011), "los sectores considerados causantes de la mayor afectación ambiental en el país son la minería, la agroindustria y la ganadería", temas que se abordan a continuación.

- Minería

El impacto de la minería sobre la calidad y cantidad de los recursos naturales, particularmente en zonas estratégicas que conservan la biodiversidad y regulan los ciclos hídricos, es negativo, situación que se acrecienta por tener en un mismo territorio el mayor número de ecosistemas constituidos, sin información suficiente⁵⁶ y sin derechos ambientales. Se pierde biodiversidad, ecosistemas endémicos, riqueza cultural y territorio, pese a que la Corte Constitucional en la sentencia C-339/02 establece el principio de precaución que privilegia la conservación del medioambiente, por cuanto prima el derecho colectivo de la sociedad a gozar de un ambiente sano en el presente y futuro.

El país conoce de los impactos de la minería a través de sus huellas que son enormes. Por ejemplo, en la extracción de oro se remueve una tonelada de roca (o más) por cada gramo de oro, según estudios de proyectos como La Colosa (Tolima) o Marmato (Caldas), así la minería de oro a gran escala en Marmato (Caldas) produciría 160.000 toneladas de escombros al día, y en La Colosa (Tolima), cien mil. Además obtener un gramo de oro requiere medio gramo de cianuro y a gran escala usa una cantidad enorme de compuestos químicos -mercurio, cianuro, plomo, arsénico, etc.-, cuyo proceso libera una cuantía mayor de tóxicos que están en la roca y acompañan al oro (García, 2012, p. 6).

El resultado, contaminación de acuíferos -oxidación de las aguas-, miles de toneladas de materiales de desecho a la intemperie, que sufren un proceso de meteorización o intemperismo irreversible que acidifica las aguas, no permite la agricultura y ocasiona cambios en el paisaje y desplazamiento de personas⁵⁷, más otros problemas conexos, como por ejemplo, en El Cerrejón (Guajira), donde para humedecer vías en un proyecto de ampliación para transporte de minerales, por día se utiliza un volumen de agua que serviría para suplir las necesidades de 200.000 guajiros pobres y unos 20.000 no tan pobres, de acuerdo con datos de la Fundación Cerrejón (García, 2012, p. 6), (Figura 31).

⁵⁶ No existen inventarios biológicos detallados y completos para todo el territorio -no se conoce todo lo que tenemos-. A la hora de efectuar una acción minera, la certeza real de las pérdidas es muy vaga, pues hay mucha biodiversidad aún desconocida, por ende, no se tiene claridad sobre las pérdidas (García, 2012, p. 6).

⁵⁷ El 87 % de los desplazados viene de las zonas mineras actualmente y en los últimos 10 años el 80 % de las infracciones a los derechos humanos se produce en las regiones minero-energéticas (Massé & Camargo, 2012).



Figura 31. La minería se lleva las ganancias y deja los perjuicios en el territorio.
Fuente: Gutiérrez, F. (2014).

Se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que la extracción de minerales está causando un fuerte deterioro ambiental, los pasivos ambientales asociados a la minería no han sido cuantificados en términos económicos y sociales, ni internalizados y tampoco se cuenta con fuentes de financiación específicas para su recuperación (República de Colombia, 2010, p. 432).

Contrario a lo anterior, actualmente existen al menos 2,2 millones de hectáreas con títulos mineros otorgados en zonas de reserva forestal (Ley 2 de 1959); 36.000 hectáreas tituladas en parques nacionales naturales y 106.000 hectáreas otorgadas en zonas de páramo (Contraloría General de la República, 2011).

Un análisis comparativo sobre áreas, solicitudes y títulos mineros otorgados durante las administraciones de los presidentes César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe muestra como este último mandatario titula más de 1 millón 200.000 hectáreas entre 2007-2008, y en el 2009 llega a 4 millones 83.000 hectáreas cedidas a proyectos de minería (Gonzalo, 2011, p. 6). Las cifras, así, evidencian importantes incrementos en el otorgamiento de títulos mineros del 2003 hasta el año 2009, explicados en parte por las políticas de estímulo a la actividad minera por los precios de los minerales en el mundo (Contraloría General de la República, 2011, p. 130), (Figura 32).

En el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), para el año 2010, las tierras tituladas para la minería llegan a 5.856.878 hectáreas, es decir, el 5,13 % de la superficie del territorio continental del país,

equivalente al departamento de Vaupés. Para el periodo 2000 a 2010 se da un incremento del 1.089,5%, de acuerdo con los datos del Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS) registrados por la Contraloría General de la República (2011). Para otros analistas, la cifra va en "8.444.000 hectáreas" (Rudas, 2010). "Esta extensión no incluye las áreas otorgadas en concesión antes del año 2000, con proyectos de gran minería como en los departamentos de Cesar y La Guajira, entre otros" (Contraloría General de la República, 2011), (Figuras 32 y 33).

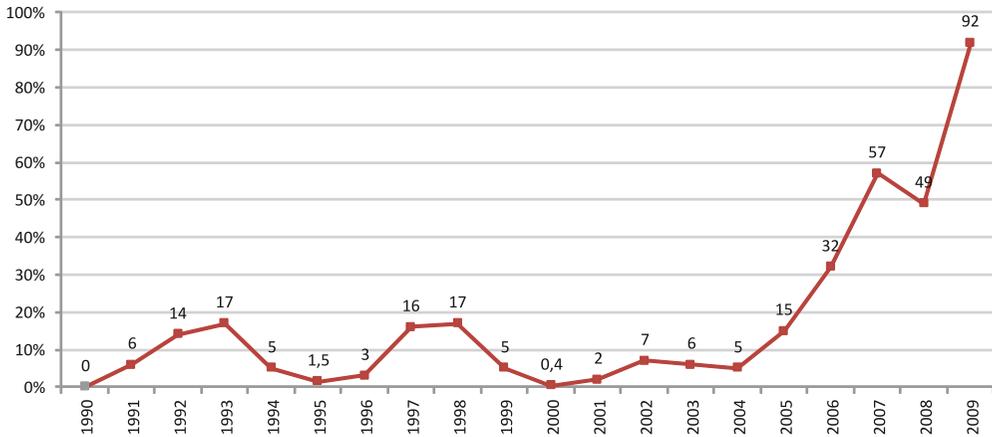


Figura 32. Evolución de la superficie minera titulada en porcentaje, Colombia (1990-2009).
Fuente: Contraloría General de la República (2011).

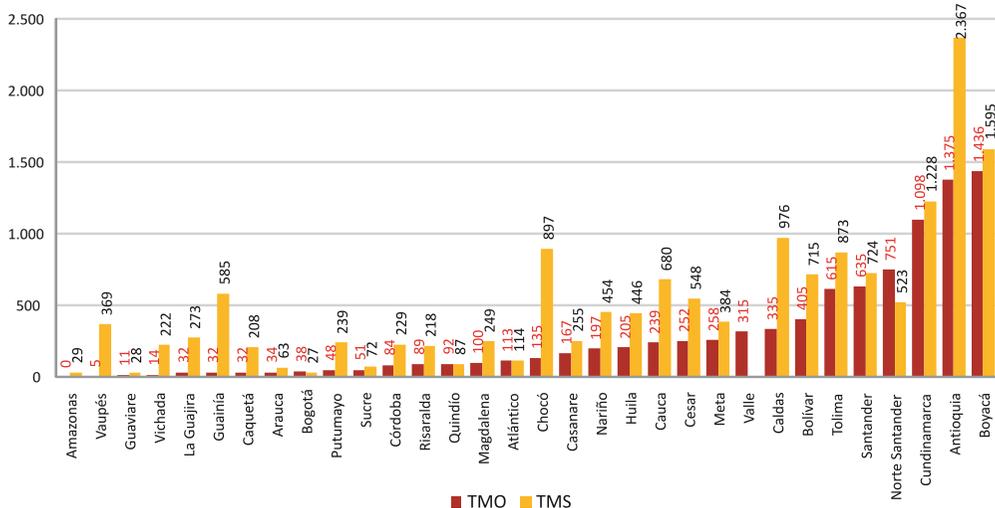


Figura 33. Títulos mineros otorgados por departamento (TMO-D) y títulos mineros solicitados por departamento (TMS-D), Colombia, 2010.
Fuente: Contraloría General de la República (2011).

Nótese como las solicitudes mineras en la mayoría de departamentos duplican a las otorgadas, y en el caso de Vaupés y Guainía, estas son de

18 a 74 veces más. En el mismo período 2000-2010, el área requerida en concesión mediante títulos mineros solicitados (TMS) es de 67.482.895 hectáreas, es decir el 59 % del territorio nacional. Para el Gobierno, la minería es la "locomotora del desarrollo nacional" que sacará al país de los problemas económicos y sociales, y para los grupos ilegales también la minería es una fuente para su sostenimiento, pues es más rentable que la coca. Como lo dice Massé (2012), "se trata del combustible para el sostenimiento de actividades al margen de la ley"⁵⁸.

Los departamentos de Boyacá, Antioquia, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Tolima en su orden concentran el mayor número de títulos mineros otorgados (TMO) a 2010 y en área concedida (Figuras 34 y 35).

Se pretende pasar del 5,13 % de la de la superficie total del territorio en minería, al 59 %, lo que está en contravía de toda lógica de una visión territorial sostenible.

Se han otorgado títulos mineros (TMO) en zonas de páramo, Parques Naturales Nacionales (PNN), zonas de reserva forestal protectora, zonas de reserva forestal de Ley 2ª, humedales y en buena parte de los territorios de grupos étnicos, sin que se haya surtido ningún tipo de procedimiento para su conocimiento y autorización, y, como si fuera poco, el medio ambiente recibiría una muy baja proporción de las regalías indirectas asignadas para su preservación, a pesar de sufrir los mayores impactos de la actividad minera; situación que se ve agravada con las políticas de "confianza inversionista" que han derivado en mecanismos de exenciones tributarias a la actividad, que llegan a equiparar casi lo que se recibe por tributación (Contraloría General de la República, 2011, p. 132 y 188).

Por otra parte, en el municipio de Piedras en el departamento del Tolima, el 28 de julio del 2013 se produjo la primera reacción de una población frente a la minería, mediante la convocatoria a través de sus autoridades locales a una consulta popular, en la cual se obtuvieron 2.971 votos de rechazo y 24 de aceptación sobre la extracción de oro. Posteriormente ocurrió lo mismo en el municipio de Tauramena (Casanare), en diciembre 16 del mismo año, cuando 4.457 ciudadanos dijeron "no" y 151 "sí" al petróleo. Son dos municipios que decidieron oponerse a la "locomotora minero-energética" recurriendo a una consulta popular, ¿agua o minería? En este punto, negar los impactos es faltar a la verdad.

⁵⁸ Es tan rentable la minería que "los grupos ilegales cuentan con maquinaria propia y vacunan empresas y alcaldías" (control del negocio) e incluso han desplazado la coca en departamentos como Antioquia, Chocó, Córdoba, Bolívar, Santander, Tolima, Valle y Cauca (Massé & Camargo, 2012).

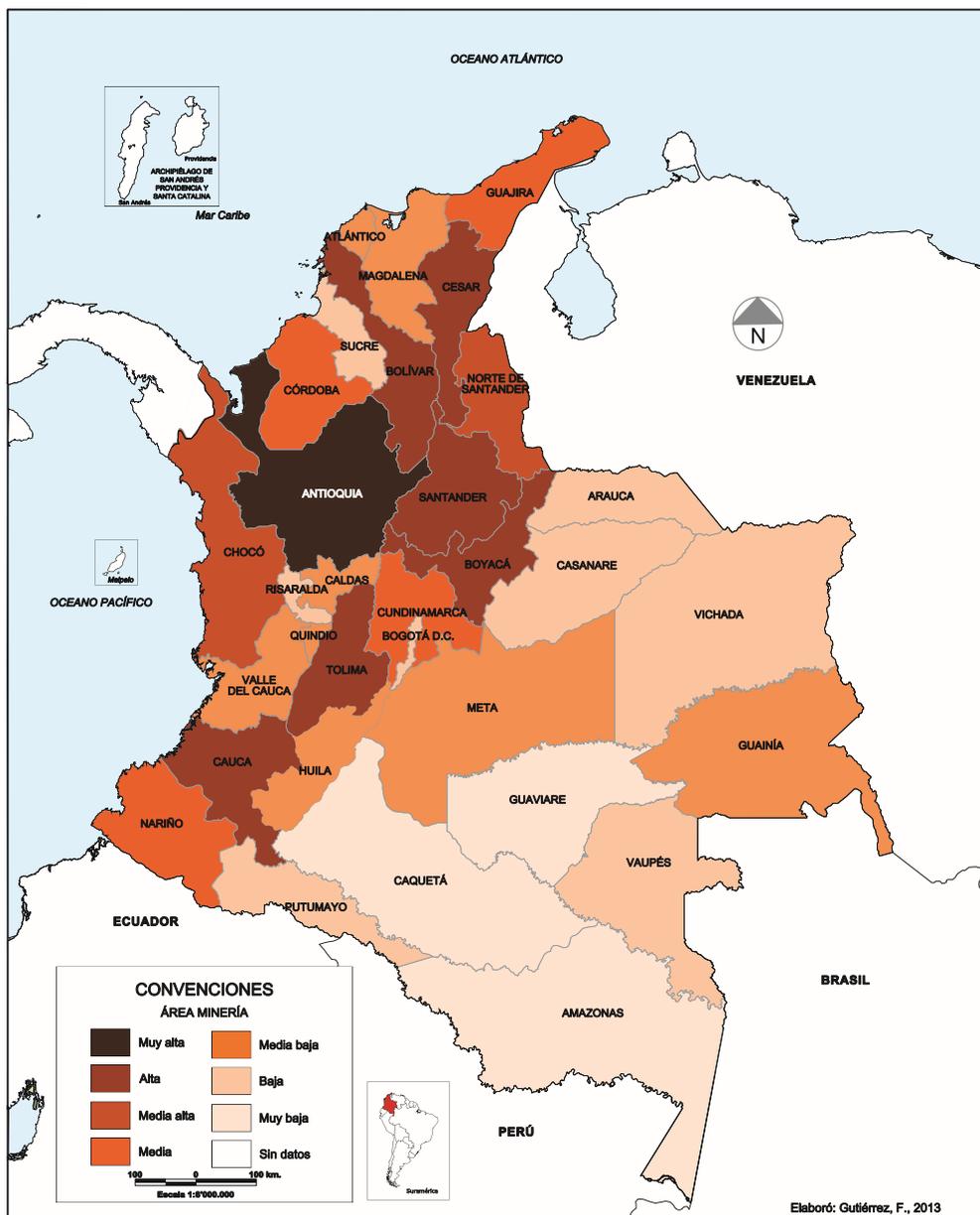


Figura 34. Área de minería otorgada por departamento (ATMO-D), Colombia, 2010.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Contraloría General de la República (2011).

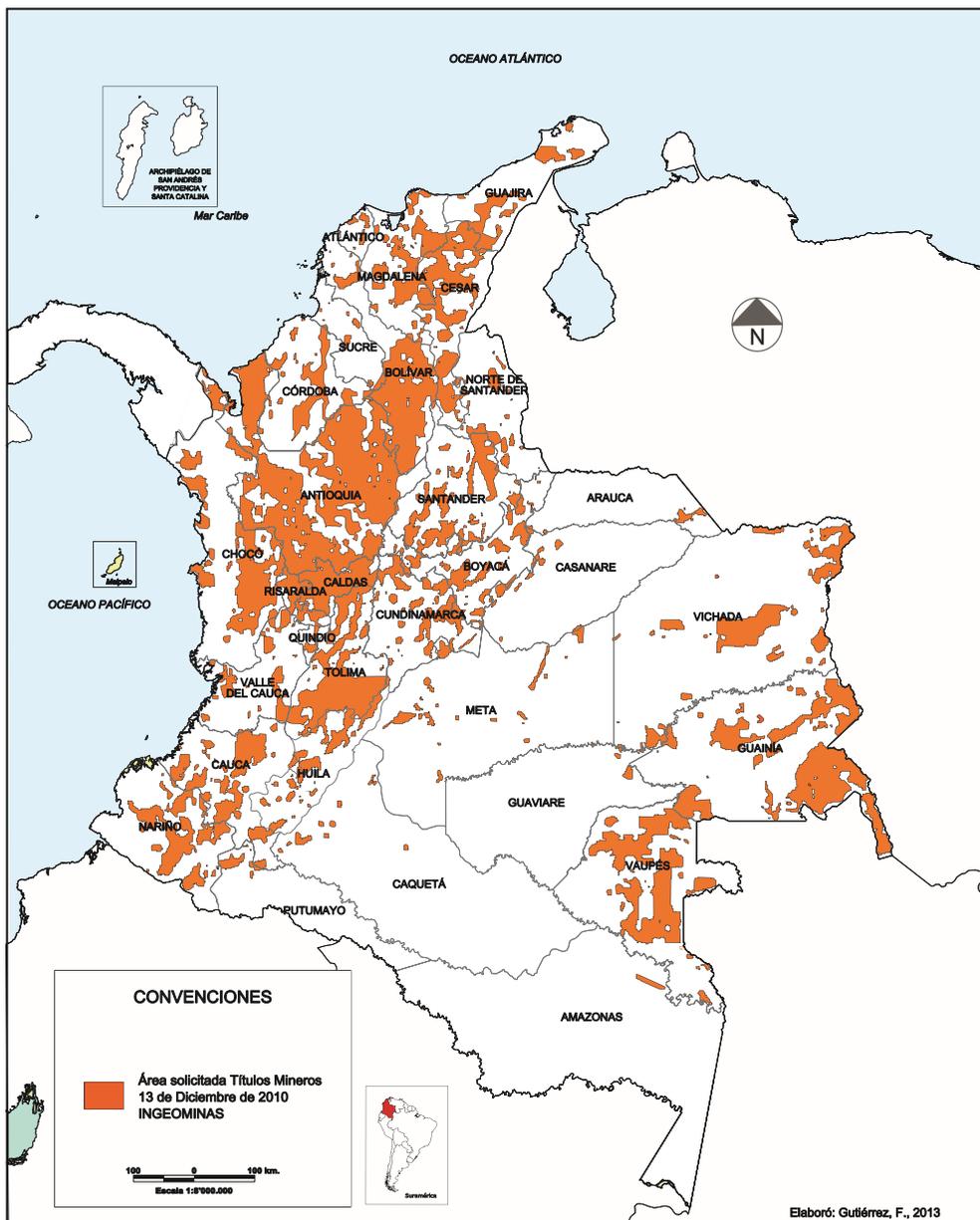


Figura 35. Área solicitada títulos mineros (ATMS-D), Colombia, 2010.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Colombiano de Geología y Minería -INGEOMINAS - (2010).

En este momento se están realizando siete consultas en siete municipios del Tolima (Flandes, Róbira, Espinal, San Luis, Cajamarca, Ibagué, Coello). Sus habitantes solicitan una revisión exhaustiva de la Constitución y tramitan ayuda a nivel internacional para lograr que sus territorios queden excluidos de la minería, lo que es poco probable.

La Constitución Política (artículo 103) y la Ley 134 de 1994 en los artículos 8 y 50, establecen que las consultas populares son de obligatorio cumplimiento, además se argumenta que la decisión de las comunidades sobre un territorio debe ser respetada en el ejercicio democrático. Sin embargo, el Gobierno nacional se inclina por la figura del Estado como dueño de los recursos del subsuelo, los derechos adquiridos por los concesionarios y la advertencia de extralimitación de funciones de los alcaldes al no permitir el avance de la "locomotora minera" a costa de los recursos naturales, las personas y los desequilibrios territoriales. Está por definirse quién decide sobre el territorio y su sostenibilidad.

Por otra parte, no está bien que en las poblaciones en donde se extraen minerales la gente viva de forma miserable, Arauca, Casanare, Chocó, Guajira, Tolima son pueblos con una pobreza ¡inaceptable! Las empresas extractivas, bajo la concepción de una vida territorial sostenible, si quieren operar, deben obtener la "licencia social, "ambiental y "económica", es decir territorial.

- Agroindustria

Otro tema de importancia para la sostenibilidad ambiental por su impacto sobre el medio ambiente es el causado por la actividad agroindustrial, que, al igual que la minería y la ganadería en el país, se debate en la contradicción entre crecimiento económico versus sostenibilidad ambiental y territorial, por causa del modelo de desarrollo neoliberal.

En este escenario existen dos problemas fundamentales: primero, la adquisición y el control de tierras por grandes capitales, productores, organizaciones y compañías extranjeras que compran "vastos territorios" en Colombia aprovechando la figura de "terrenos baldíos del Estado" para "emprendimientos agroindustriales"⁵⁹, o simplemente por especulación; y el

⁵⁹ Por ejemplo, en el Macizo Colombiano (agua, privatización de los nacimientos de los ríos más importantes), piedemonte de la cordillera Oriental y la región de Altillanura (departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada, para cultivos de maíz, soya, arroz, caña de azúcar, palma de aceite, caucho y forestales). El embajador de Colombia en Estados Unidos, Carlos Urrutia, presentó renuncia al cargo (julio 23 de 2013), por el escándalo de compra irregular de tierras (terrenos baldíos de propiedad del Estado) en la Altillanura colombiana por compañías extranjeras, a las cuales asesoró (más de 42.000 hectáreas).

segundo, el impacto que genera al ecosistema la transformación del paisaje para los arreglos de la producción agroindustrial a gran escala, lo cual ocasiona destrucción de ecosistemas y fuentes de agua, con el consecuente desplazamiento de campesinos, desaparición de la cultura local, a la vez que no permite la cohesión social y territorial, ni la inversión organizada y responsable para garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria.

Consecuente con la agroindustria se levanta la prohibición de adquirir más de una Unidad Agrícola Familiar (UAF)⁶⁰, por cuanto el tamaño es considerado el mayor obstáculo para la expansión agroindustrial en la Altillanura desde el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010), y se fomenta la conformación de zonas de desarrollo empresarial en tierras baldías, lo que significa desconocer el derecho de campesinos de escasos recursos, así como de los indígenas y afrodescendientes al acceso justo y equitativo a la propiedad de la tierra rural. Se ha intentado abolirla en tres ocasiones, a través del Estatuto de Desarrollo Rural, que declaró inexecutable la Corte Constitucional; luego mediante un acuerdo del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER), que se retira por ilegal; y por medio de una solicitud de un concepto del Consejo de Estado, que fue negado y que exigía una reforma legal.

En Colombia se aprueba en primer debate en el Senado el proyecto de Acto Legislativo 04 de 2012 de reforma constitucional, por medio del cual se adiciona al artículo 58 de la Constitución Política, que limita la compra de tierras por parte de extranjeros al 15 %, a lo que el Gobierno se opone y el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, Juan Camilo Restrepo Salazar (2010-2013), expresa que "la iniciativa es un pésimo mensaje a la inversión extranjera" y evita que avancen tres intentos más sobre el tema.

Otro ejemplo que ilustra lo anterior es el que ocurre en la región de los Llanos Orientales donde en la última década se ha creado "la fiebre agroindustrial y petrolera" impulsada por inversionistas extranjeros y nacionales apoyados por el Gobierno, lo que significa crecimiento económico acompañado de la destrucción de los ecosistemas del Llano y de la cultura característica del llanero. No se trata de que no se siembre palma africana, soya, caucho u otros productos especializados, se trata de la compra masiva de tierras y la forma y magnitud de los sembrados

⁶⁰ "Empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere" (Ley 60 de 1994).

que están arrasando con bosques de galería, cananguchales (morichales), desecando humedales para tener más espacio para los cultivos, lo que genera un impacto directo en la fauna y flora regional, además de la contaminación por el uso de agroquímicos que terminan en ríos y caños, envenenando el agua. Basta una mirada a los paisajes de los municipios petroleros donde se genera tal "riqueza", allí, lamentablemente, solo se ve pobreza, miseria, prostitución, carestía, deficiencia en servicios públicos y sociales, calles y vías sin pavimentar, entre otros males (Hurtado, 2011).

- Ganadería extensiva

En Colombia la ganadería extensiva no genera tributos, mantiene el statu quo en la sociedad y en la estructura de la propiedad, produce muy poco empleo y valor económico, en comparación con la agricultura genera un impacto negativo sobre el medio ambiente y representa una enorme presión sobre los recursos naturales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, 2011).

La gran proporción de la superficie del país con vocación agrícola dedicada a la ganadería ha explicado la baja productividad agrícola en Colombia (Figura 28). La pobreza, la exclusión social y la violencia que enfrenta el país son expresiones de un problema que surge de una estructura agraria anacrónica y que tiene profundas raíces en la excesiva concentración de la tierra (numeral 2.1.8). La actividad ganadera, de carácter predominantemente extensivo, atrasada en lo tecnológico, ambientalmente nociva e ineficiente en términos económicos y sociales, se constituye en la actividad principal del sector agropecuario y en una de las más importantes para la economía nacional. La irracionalidad en el uso del suelo se refleja en la ganadería extensiva no sostenible, que ocupa la mayor parte del suelo con vocación agrícola. La relación entre ganadería y área dedicada a cultivos en Colombia es de nueve a uno (Vergara, 2010).

2.2.6 Sostenibilidad ambiental

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expide en el año 2004 la Resolución 0643, por medio de la cual establece los indicadores mínimos de desarrollo sostenible, ambientales y de gestión de las corporaciones regionales que trata el artículo 11 del Decreto 1200 de 2004 (ver Apéndice F) y en los municipios se establece el seguimiento a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), específicamente en el objetivo 7, orientado a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Estos indicadores son exclusivamente del campo ambiental, no se integran a otros de tipo económico, social y cultural; están circunscritos a las

corporaciones ambientales regionales (CAR), por lo tanto su información no es posible desagregarla en los diferentes entes administrativos del país (departamentos y municipios); tampoco las CAR han podido levantarla tal como está en la resolución, de suerte tal que su estado es muy incipiente. Por tanto Colombia *no cuenta con índices de medición de la sostenibilidad ambiental nacional, departamental o municipal o ejercicios con indicadores integrados (agregados)*⁶¹ y espacializados , pero desarrolla indicadores temáticos sectoriales ambientales en sus instituciones y otros como respuesta a convenios internacionales.

Sintetizando, *pocos indicadores, índices y resultados para un tema tan complejo e integral como la sostenibilidad*. La debilidad en el país es total en ejercicios de índices de sostenibilidad integrados, espacializables, públicos y en escalas político administrativas. En la búsqueda de estos índices se encuentra un ejercicio académico a nivel departamental, el índice de vegetación remanente (IVR), y en la escala nacional, el cálculo de la huella ecológica (IHE), los cuales se tratan a continuación.

El índice de vegetación remanente (IVR), sustentado por Márquez (2009), estima la sostenibilidad en la relación vegetación remanente con la densidad poblacional, expresando la cobertura de vegetación natural de un área (vegetación primaria que permanece) como porcentaje del total de la misma⁶² (Tabla 11).

Tabla 11. Sostenibilidad de la vegetación remanente en relación con la población

CATEGORIA	IVR	SOSTENIBILIDAD
NT: no transformado	= 70 %	Sostenibilidad alta (SA)
PT: parcialmente transformado	70 % a >30 %	Sostenibilidad media (SM)
MT: muy transformado	10 % a < 30 %	Sostenibilidad baja (SB)
CT: completamente transformado	<10 %	Sostenibilidad improbable (NS)

Fuente: Márquez (2009).

⁶¹ Instrumentos de medición que permitan monitorear el estado y variación de los bienes comunes naturales y el ambiente a lo largo del tiempo y establecer relaciones entre el ambiente y las estructuras socioculturales y económicas, al igual que las dinámicas que estas relaciones conllevan. Los indicadores ambientales deben ser espacializados para tomar decisiones fundamentadas en el marco de la vida territorial sostenible.

⁶² Fórmula: $IVR = (AVR/At) \times 100$. Donde AVR es área de vegetación remanente y At es área total de la unidad en kilómetros cuadrados. Se consideran 4 categorías de transformación, sobre una base cuantitativa. Los resultados se relacionan por comparación con valores de referencia, con su capacidad para sostener funciones ecológicas y servicios para la sociedad y se relacionan con la sostenibilidad.

Los resultados obtenidos por Márquez (2009), indican que el nivel de transformación de ecosistemas en Colombia es avanzado (equivalente al 36,7 %) y heterogéneo en su distribución, lo cual implica alteración de los ciclos hidrológicos y climáticos, efectos sobre los suelos (erosión y lavado), destrucción de hábitat, biota y recursos bióticos e implicaciones sociales (empobrecimiento de las personas). Los resultados del índice para Colombia se muestran espacializados en las Figuras 36 y 37.

El índice de huella ecológica (IHE) relaciona la densidad poblacional con la sostenibilidad, a partir de la noción de "huella ecológica" (Rees, 1996), según la cual un ser humano requiere un área dada de territorio para satisfacer sus necesidades; dicha área depende tanto de la oferta ecosistémica como de la demanda humana, siendo mayor para quienes consumen más. Permite conocer la superficie requerida por los habitantes de una región para cubrir sus consumos en términos de materiales, energía, suelo, etcétera, así como para cubrir la asimilación de los residuos resultantes de tales consumos.

La huella ecológica, como indicador de sostenibilidad, se expresa como la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio o una determinada comunidad, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de la localización de estas áreas.

La aplicación muestra que Colombia tiene una huella ecológica total calculada entre 1,8 y 1,9 hectáreas globales, y comparada con países "desarrollados" como Estados Unidos (9,6 hectáreas), Emiratos Árabes Unidos (9,5) y Kuwait (8,9) en el 2008⁶³, y en biocapacidad⁶⁴ se calculan para el país 1,2 hectáreas por persona. Estos indicadores aún no se han desarrollado para los municipios y departamentos del país. El índice global significa desde este punto de vista que Colombia es un país físico y ambientalmente apto para el establecimiento de una vida territorial sostenible.

⁶³ Interrogado Mahatma Ghandi, si la India lograría el nivel de vida de los británicos, contesta: "...Gran Bretaña necesitó la mitad de los recursos del planeta para conseguir su prosperidad, ¿cuántos planetas necesitaría un país como la India?" (Lamarca, 2006, p. 2). Si todos los países se desarrollaran de la misma manera ¿cuántos planetas proveedores de recursos se necesitarían? El desarrollo euro occidental norteamericano como fin último e igual para todos los países se convierte en una falacia desde este punto de vista.

⁶⁴ La capacidad biológica se refiere a la capacidad de un área específica biológicamente productiva de generar un abastecimiento regular de recursos renovables y de absorber los desechos resultantes de su consumo. Cuando la huella ecológica de una región supera su capacidad biológica, quiere decir que su uso no es sostenible.

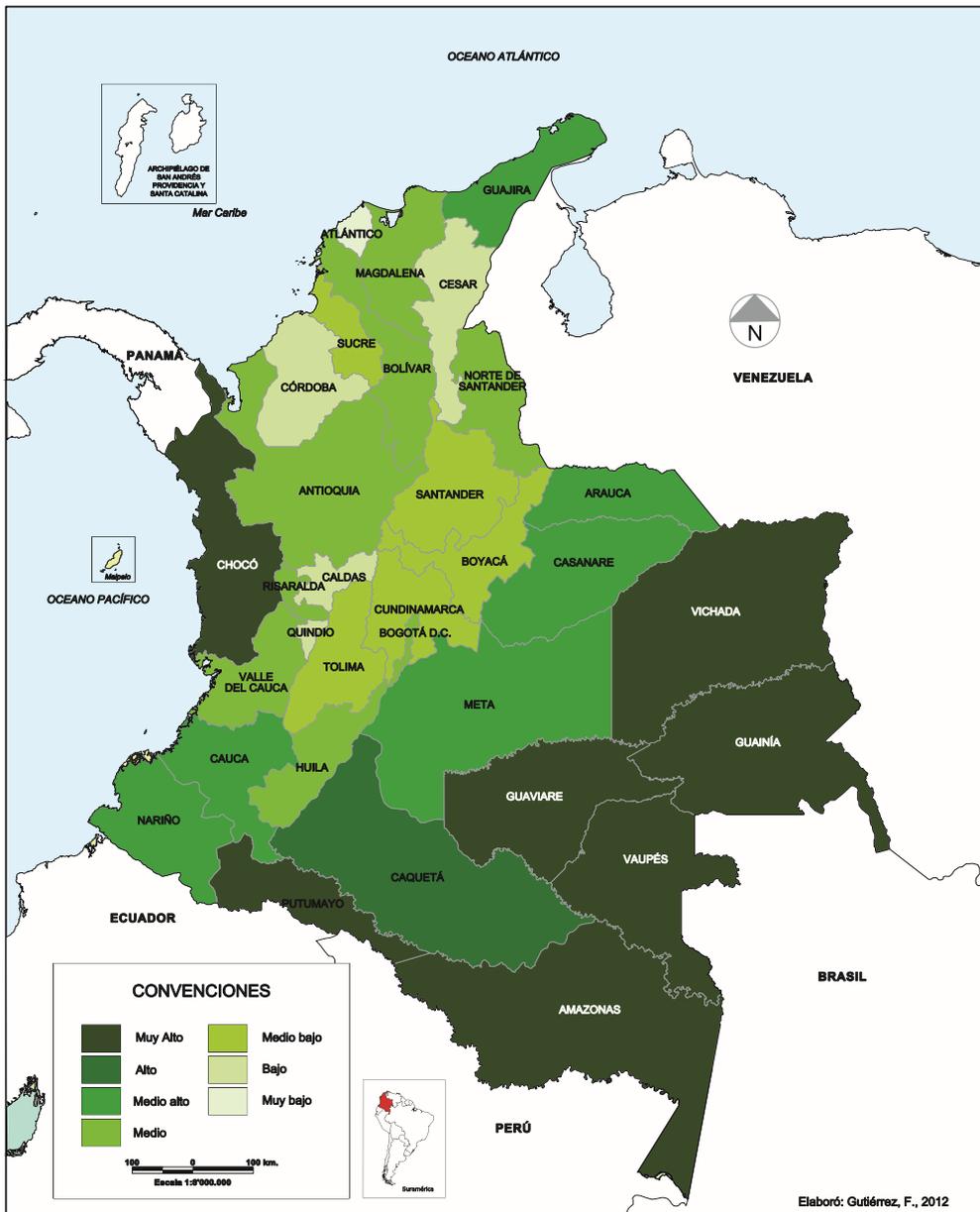


Figura 36. Índice de vegetación remanente departamental (IVRD), Colombia, 2009.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Márquez (2009).

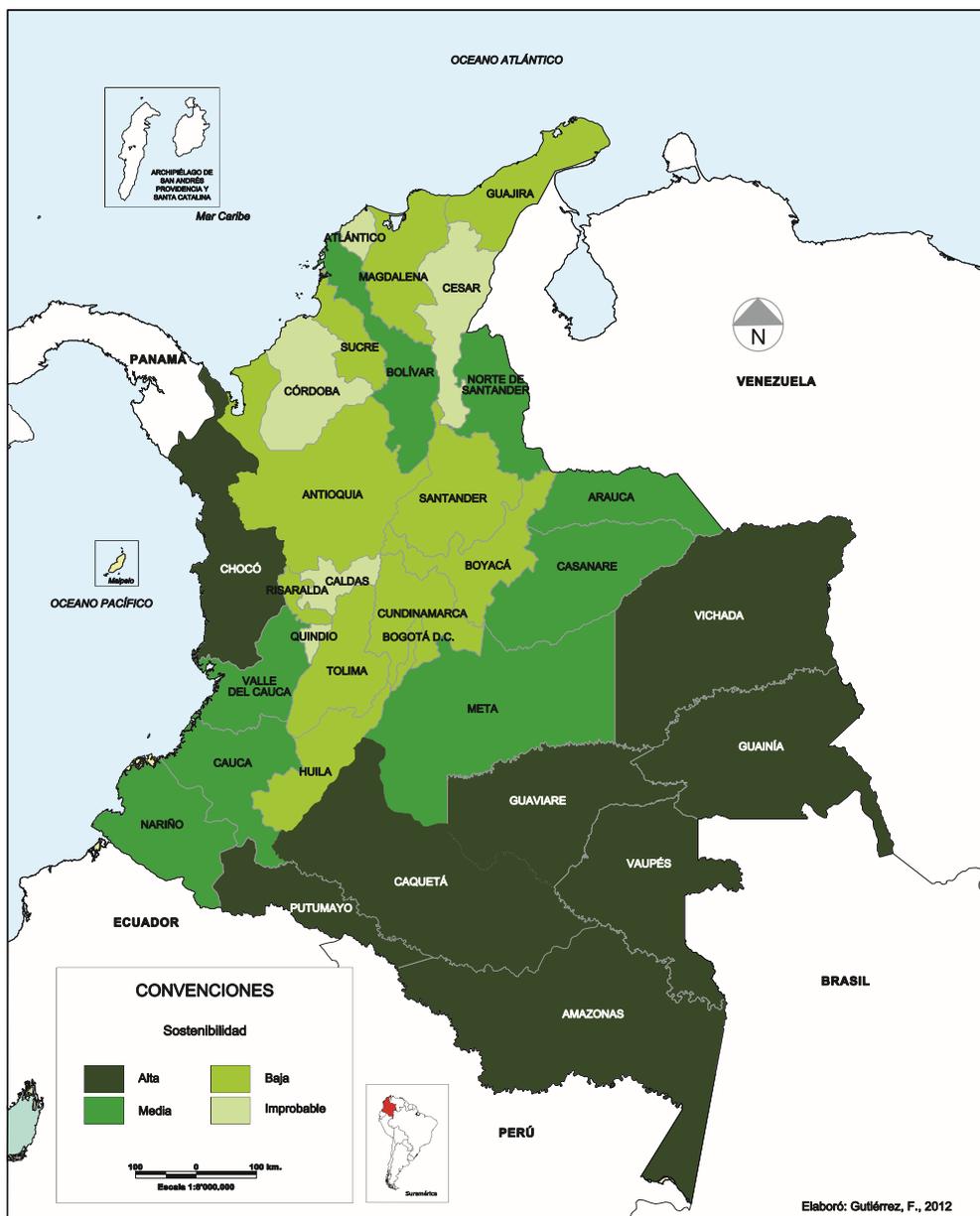


Figura 37. Sostenibilidad departamental de la vegetación remanente, Colombia, 2009. Fuente: elaboración propia a partir de datos de Márquez (2009).

2.2.7 Síntesis

En el capítulo anterior se estableció que el desarrollo de la economía de libre mercado en Colombia se basa en la explotación de la "riqueza natural" dado que la concepción en la que se sustenta este modelo valora todo lo natural como recurso productivo en detrimento de lo ambiental, y cuyo resultado se expresa en un marcado deterioro que, a su vez, genera condiciones negativas para su sostenibilidad en el tiempo.

Este modelo privilegia la intervención de los sectores productivos extractivistas en el territorio, lo que dificulta que las autoridades ambientales exijan la sostenibilidad y armonía del ambiente. Ante esta situación, se da como respuesta la llamada "sostenibilidad clorofila", basada en la creación de áreas de manejo especial para la conservación o protección⁶⁵, las cuales son afectadas por problemas sociales en la pervivencia de las personas⁶⁶. Por tanto, la estructura territorial se considera no incluyente, por cuanto tiende a favorecer los intereses particulares y las actividades productivas por encima del ambiente y el bienestar general de las personas.

En los últimos años, el medio ambiente en Colombia desmejora a un ritmo constante y sin precedentes. La contralora General de la República, Sandra Morelli Rico, dice no tener dudas de que Colombia está al borde de un colapso ambiental sin antecedentes en su historia y sostiene que ante la debilidad institucional y jurídica en materia ambiental, el país firma tratados y se suscribe a convenciones de medio ambiente (ver Apéndice G), pero, olvida su carácter vinculante por conveniencia (Morelli, 2012, p. 14).

Deforestación, minería, desecación de cuerpos de agua y humedales, afectación de ecosistemas únicos y estratégicos para producción agrícola y pecuaria, venta de recursos naturales, siembra de cultivos ilícitos, prácticas agropecuarias incompatibles con la aptitud de la tierra, degradación de suelos, monocultivos que generan daño a la fertilidad de los suelos, potrerización, aumento de la erosión y desertificación, desaparición de especies vegetales y animales, sobreexplotación de bienes comunes, actividades extractivas intensivas, contaminación por residuos domésticos, agropecuarios e industriales; inadecuado manejo de rellenos de basura, lixiviados y de residuos hospitalarios; tratamiento de aguas

⁶⁵ El Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, comprende el 15 % del territorio continental nacional contando con 56 áreas de carácter regional, local y privado correspondientes a 17,2 millones de hectáreas aproximadamente en áreas protegidas, la mayor parte dentro de zonas de reserva forestal expuestas a conflictos sociales.

⁶⁶ Referida a la permanencia de la vida, a pesar de los problemas o de las dificultades en el tiempo.

residuales, disposición de desechos, urbanización sin control, falta de disponibilidad de sistemas robustos de información ambiental, confiables y espacializados, entre otros más, hacen insostenible y no armónica la dimensión ambiental a largo plazo.

Como las decisiones sobre la localización de las actividades económicas en la economía de mercado están en función de los intereses de los agentes económicos y generalmente no corresponden a una ocupación del territorio y usos del suelo recomendables desde el punto de vista del interés general local -municipal, departamental y regional-, se siguen causando graves problemas ambientales (Hildenbrand, 1996).

Todo lo anterior denota la insostenibilidad y poca armonía en la dimensión ambiental, donde las actividades a gran escala como la minería, la agricultura industrial y la ganadería priman sobre la agricultura, evidenciando la supremacía del sector productivo sobre el ambiental, a pesar de sus efectos negativos. La discusión sobre estos temas en Colombia es central en términos de la sostenibilidad, en la medida en que el Gobierno ha cifrado el futuro en las inversiones agrícolas industriales y mineras, sin objetar la ganadería extensiva.

Así, empresarios locales y extranjeros encuentran un escenario propicio para el desarrollo de grandes "negocios", pero dejan enormes daños en lo económico (concentración de la riqueza y generación de pobreza -desigualdad-), ambiental (destrucción ecosistémica de importantes áreas de conservación y producción de alimentos y consumo excesivo de agua), social (pérdida de la cultura local), político (ilegalidad y violencia) y en lo territorial (fragmentación).

Por otra parte, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) presenta situaciones específicas, como: asentamientos subnormales y anormales, movilización de grupos armados irregulares y regulares, cultivos ilícitos, extracción ilegal de madera, flora y fauna, caza ilícita, ampliación de la frontera agropecuaria, colonización, tráfico y explotación ilegal de especies exóticas, superposición de áreas de comunidades indígenas, negras, con reservas forestales o áreas protegidas, o ambas, corrupción notarial (adjudicación de tierras) y en los últimos años la incursión de la minería legal (grandes proyectos mineros) e ilegal (Contraloría General de la República, 2011).

Por último, para la visión de vida territorial sostenible, lo ambiental se considera un bien común por encima del interés privado, donde la sostenibilidad y armonía del ambiente son el objeto permanente en el actuar de las personas y el Estado.

2.3 Contexto sociocultural

"Quizás debemos vivir de forma más simple para que simplemente los demás puedan vivir"
(Mahatma, Gandhi)

El contexto sociocultural de Colombia se explora a través de la población, el empleo, las necesidades básicas insatisfechas, los derechos humanos y la diversidad cultural, elementos considerados claves, dado que la sostenibilidad no se trata solamente de balances económicos o ambientales positivos o negativos, sino de una "realidad" que se construye con componentes sociales, culturales y político institucionales.

Sin un cambio sociocultural desde la persona misma hasta las comunidades y formas superiores de organización, no se puede lograr que el desarrollo sea diferente de lo que ha sido hasta ahora. El cambio supone que germinen nuevos sentidos de solidaridad amplios⁶⁷, de pertenencia, de visión integral u holística, que permitan comprender la totalidad y superen las fragmentaciones, es decir, las visiones parciales (Gligo, 2001, p. 23).

Por consiguiente, la concepción de una vida sostenible en el territorio debe estar basada en la equidad y justicia social y territorial, en la identidad, arraigo y pertenencia territorial ("querencia"), y en cuanto esta solo es posible en una estructura de armonía, compatibilidad y equilibrio con las demás dimensiones.

2.3.1 Población

La población colombiana entre 1912 y el 2005 en 93 años, pasa de 5.472.604 a 42.888.592 habitantes, según el último censo nacional (2005), es decir aumenta en 37.415.988 personas, equivalentes a 6,84 veces la cifra de 1912, o un 14,83 %. Para el año 2010 el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) estima que la población del país alcanza los 45.508.205 millones de personas, es decir 2.619.613 o 5,75 % de personas más, proyectando para el año 2020 un total de 48.202.617 y más de 70 millones a mitad del presente siglo (DANE, 2010) (Figura 38).

La población del país se duplica durante el periodo 1912-1951 en 39 años aproximadamente, luego, en 1975 (24 años), posteriormente en el 2010 (35 años) y se espera que a la mitad de siglo (2050) nuevamente se duplique (40 años).

⁶⁷ Crecer en función de las necesidades de las personas, la erradicación de la miseria y la pobreza, cuya existencia constituye una de las causas fundamentales de la insostenibilidad.

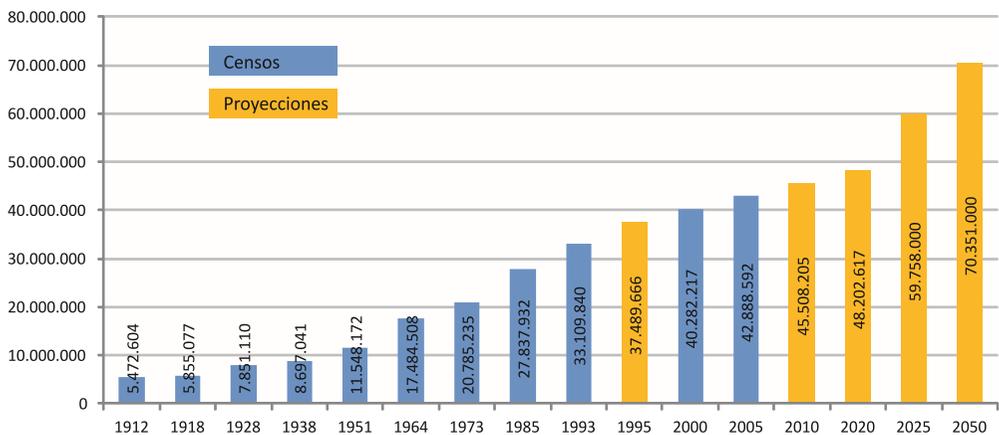


Figura 38. Censos, estimaciones y proyecciones de población en millones, Colombia, 1912-2050.

Fuente: elaboración propia a partir de datos DANE (2010).

Colombia se configura como un país altamente urbanizado con alrededor de 34 millones de habitantes concentrados en zonas urbanas que representan el 75,4 % de la población nacional y el 24,4% los habitantes en lo rural (11 millones aproximadamente). La población urbana se ha incrementado a un ritmo aproximado de medio millón de personas por año desde 1991 y la rural permanece constante sin variación significativa de 11 millones en 20 años (1991-2011) (Figura 39).

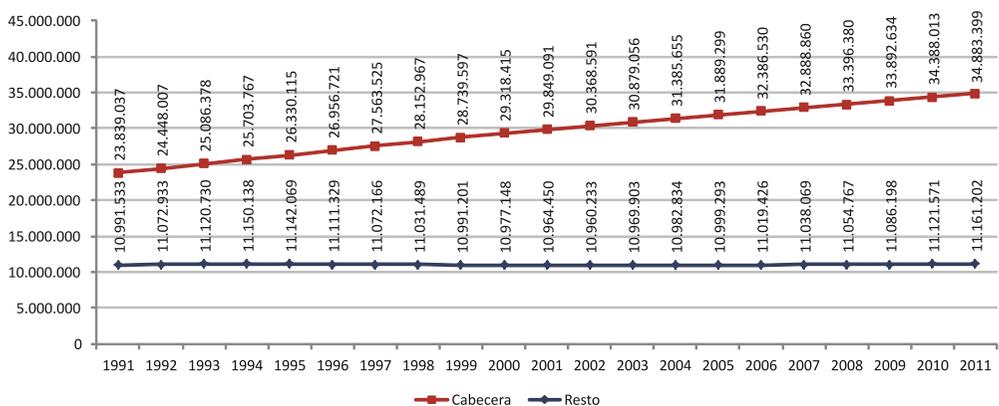


Figura 39. Población en cabecera municipal y resto, 1991-2011.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE (2010).

En Colombia la distribución de la población es heterogénea, por cuanto la mayor parte se localiza en la región andina (centro), en la región del Caribe (norte) y del Pacífico (suroccidente) del país, mientras que al oriente (región de la Orinoquia -Llanos Orientales- y Amazonia, respectivamente) y noroccidente del departamento del Chocó se encuentran áreas mucho más despobladas. Se afirma que Colombia es un país enclavado en las montañas andinas de espaldas al mar, situación

paradójica, si se tienen en cuenta los 2.900 kilómetros de costas sobre los océanos.

En los departamentos de la región andina y del Caribe, y municipios de la zona de llanura del Pacífico, que corresponden al 44 % del área continental del país, reside el 97 % de la población total, mientras que el resto, es decir, en los diez departamentos de la Orinoquia y Amazonas (Arauca, Casanare, Vichada, Meta, Guainía, Guaviare, Vaupés, Caquetá, Putumayo y Amazonas), equivalentes aproximadamente al 56 % del área total continental del país, solamente alberga el 3 % de la población (Figura 40 y Tabla 12).

Tabla 12. Densidad poblacional e índice de ocupación por regiones, Colombia, 2010

REGIÓN	TERRITORIO CONTINENTAL		POBLACIÓN		DENSIDAD	INDICE OCUPACIÓN
	(km ²)	Porcentaje	Habitantes	Porcentaje	(habitantes*km ²)	(m ² /persona)
Andina	308.271,96	27	33.676.072	74	109	9
Caribe	125.592,28	11	9.101.641	20	72	14
Pacífica	68.504,88	6	1.365.246	3	20	50
Orinoquia	296.854,48	26	910.164	2	3	326
Amazonia	342.524,40	30	455.082	1	1	753
TOTAL	1.141.748	100 %	45.508.205	100 %	Promedio 41	Promedio 230

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de población del DANE (2010).

A pesar de la alta concentración de la población en los centros urbanos, "Colombia es más rural que urbana", conclusión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD), (2011), debido a su cultura y bastedad territorial que aún la hacen sostenible desde este punto de vista.

Por otra parte, el aumento de población implica una mayor densidad y la disminución del índice de ocupación de las personas, a la vez que aumenta la presión por los recursos, disminuyendo la disponibilidad de estos (Figura 41).

Comparativamente en el mundo, *ocupa el puesto 27 entre 242 países* (nivel alto de población), siendo los más poblados China, India, Estados Unidos, Indonesia y Brasil, y es el cuarto país más poblado en América después de los Estados Unidos, Brasil y México, a 2013.

En la idea de construcción de una vida territorial sostenible se propende al equilibrio de la población, que consiste en el ajuste del número de habitantes (población óptima) a las oportunidades del territorio para un "buen vivir y convivir". Un aumento desproporcionado de la población no es sostenible, por cuanto rompe el equilibrio propuesto al superar los límites físico-ambientales, económicos y sociales. Encontrar un punto común para un tema de tanta sensibilidad es bastante complejo, ya que se enfrentan

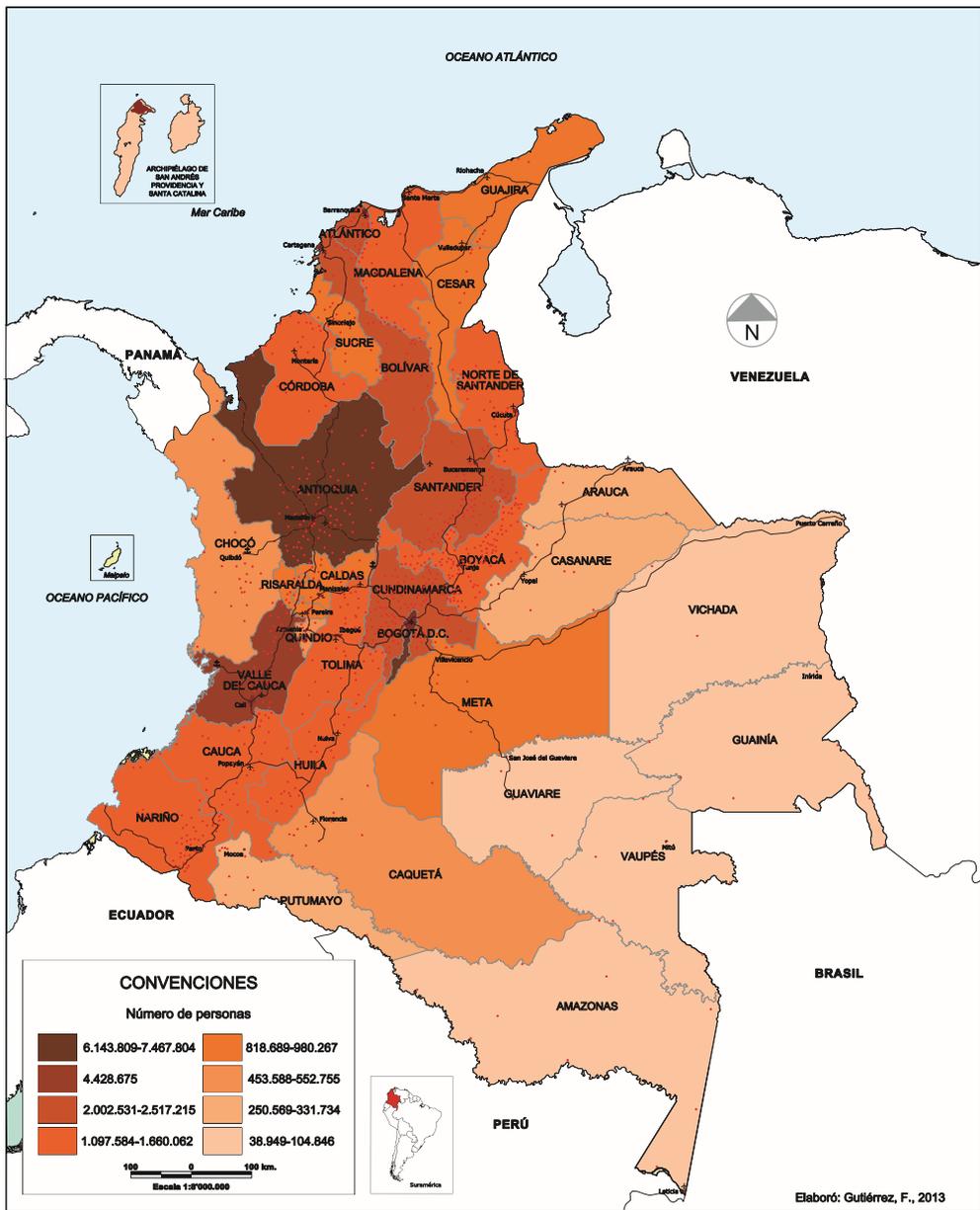


Figura 40. Población por departamentos, Colombia, 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2010).

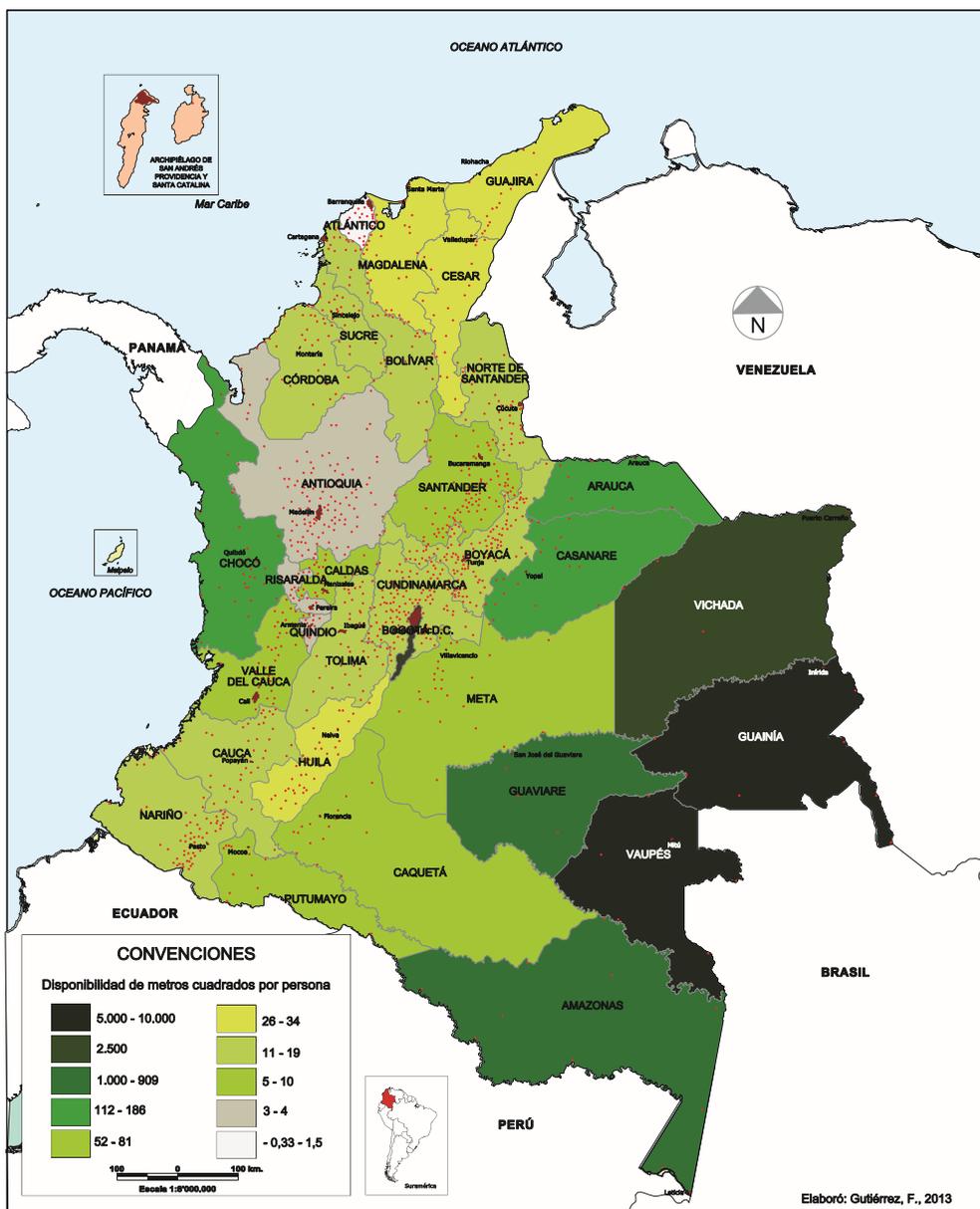


Figura 41. Índice de ocupación por departamentos, Colombia, 2010.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2010).

conceptos morales, religiosos y psicológicos contra factores prácticos de la planeación del desarrollo, sociales, materiales de vida y la inquietud amenazante de la posible continuidad de existencia de las personas.

2.3.2 Empleo

Las cifras oficiales sobre empleo en Colombia muestran una leve mejoría en el tema (Figura 42). Sin embargo, el hecho de que el total de ocupados haya superado los 18,8 millones de personas, no revela la informalidad laboral que afecta al 63 % de los trabajadores, así lo muestra el estudio realizado por la Procuraduría General de la Nación (2011).

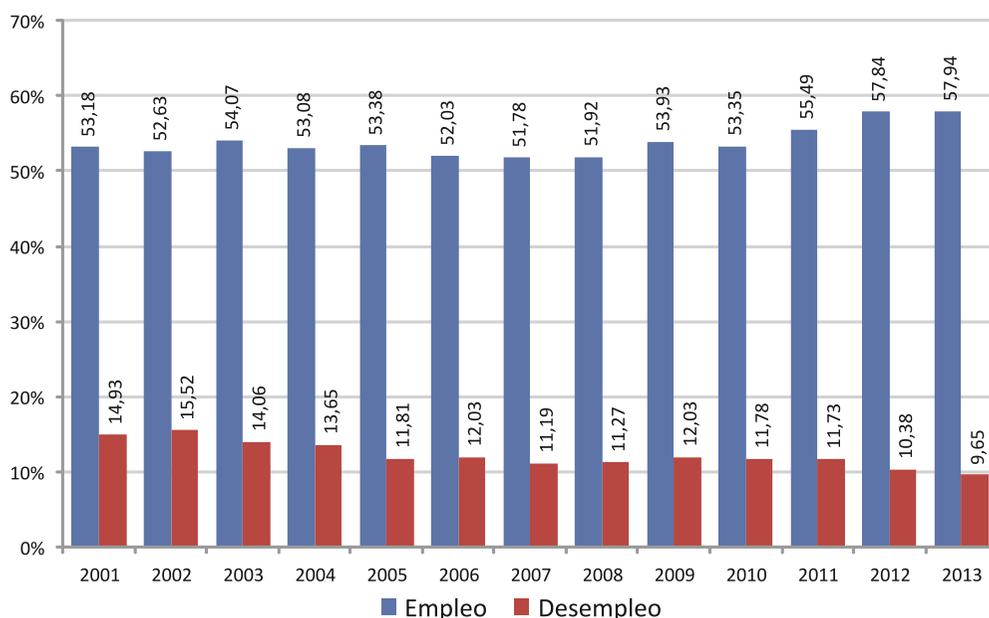


Figura 42. Tasa de empleo y desempleo en porcentaje, Colombia, 2001-2013.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE (2013b).

Los hallazgos de la investigación dan a conocer que seis de cada diez colombianos que tienen trabajo, no cuentan con un empleo digno⁶⁸; es decir, laboran por cuenta propia, siendo la mayoría informales que han sido enganchados sin contrato laboral⁶⁹, con un salario menor al mínimo y por fuera de los sistemas de seguridad social⁷⁰.

⁶⁸ Se calcula una población económicamente activa de 22.000.000 de personas, de las cuales 14.000.000 (hombres y mujeres) no tienen trabajo digno, son considerados informales (Value, 2011).

⁶⁹ De cada 100 trabajadores, 48 laboran sin contrato en las ciudades y 63 en el campo. Y de los que tienen contrato, la mitad es a término indefinido (Value, 2011a).

⁷⁰ El 62 % de los asalariados recibe cesantías y el 57 % cuenta con la posibilidad de vacaciones remuneradas, lo que significa que la mitad de los trabajadores firma convenios de tipo civil como prestación de servicios o contratista y no laboral (Value, 2011a).

Otro fenómeno que ocurre es el aumento de los contratos de tercería (contratación por medio de terceras empresas temporales o cooperativas de trabajo asociado), que pasó de representar el 3,9 % del total del empleo industrial en 1960, al 27 % en el 2007 y continúa creciendo, lo que genera más inequidad salarial y menos estabilidad laboral (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Lo anterior es uno de los factores que categorizó a Colombia como el país más desigual de Suramérica y tercero en Latinoamérica, que reproduce altos niveles de inequidad y desigualdad, lo que se considera una "bomba de tiempo social", según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Value, 2011b).

El DANE (2013b) establece la tasa de ocupación en 55,5 % y la tasa de desempleo en 11,7 %. Considera que los departamentos con mayor desempleo fueron: Nariño (22,2 %), Risaralda (18,3 %) y Quindío (18,1%) y los departamentos que registraron las menores tasas de desempleo: Bolívar (8,1%), Magdalena (8,3%) y Santander (8,8 %), (Figuras 43 y 44).

Respecto a la diferenciación territorial (centro-periferia) en ingreso y oportunidad de empleo, la Procuraduría General de la Nación (2011) explica como ejemplo, que un trabajador en el departamento del Chocó recibe una sexta parte del sueldo que gana un trabajador en la capital del país (Bogotá) y revela que en ciudades como Popayán, Cartagena, Manizales y Pereira la posibilidad de empleo es casi nula.

Así, en Colombia el empleo, la pobreza y la educación van de la mano en un permanente círculo vicioso. Se argumenta que las mejores remuneraciones están en manos de los más preparados, condición que no siempre se cumple, debido a la concentración del poder político y de la riqueza. En el país se ha intentado privatizar la educación y colocarla al servicio de la gran empresa, lo cual ha sido impedido en varias oportunidades por el movimiento nacional estudiantil.

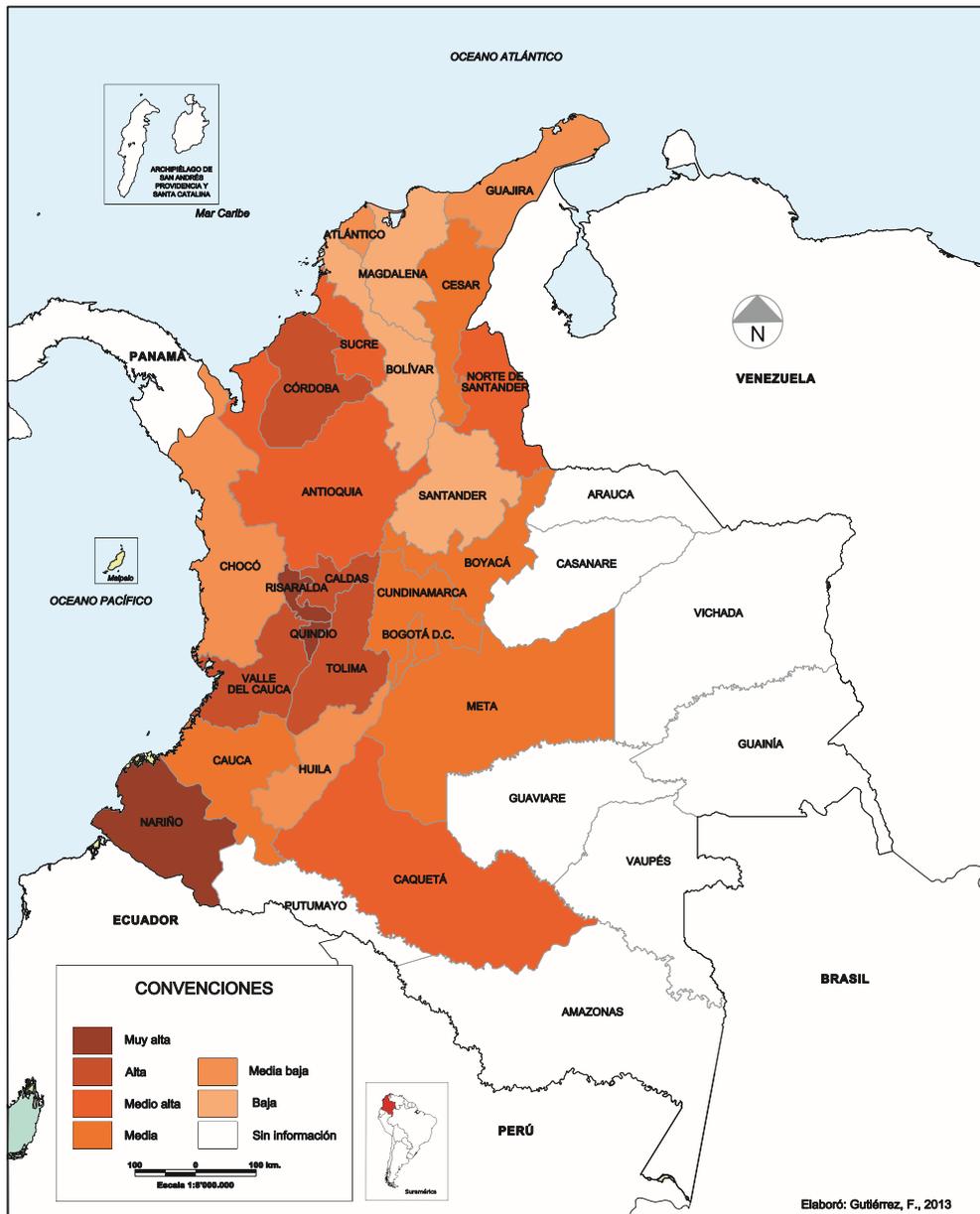


Figura 43. Tasa de personas desocupadas en porcentaje por departamentos, Colombia, 2011. Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2013).

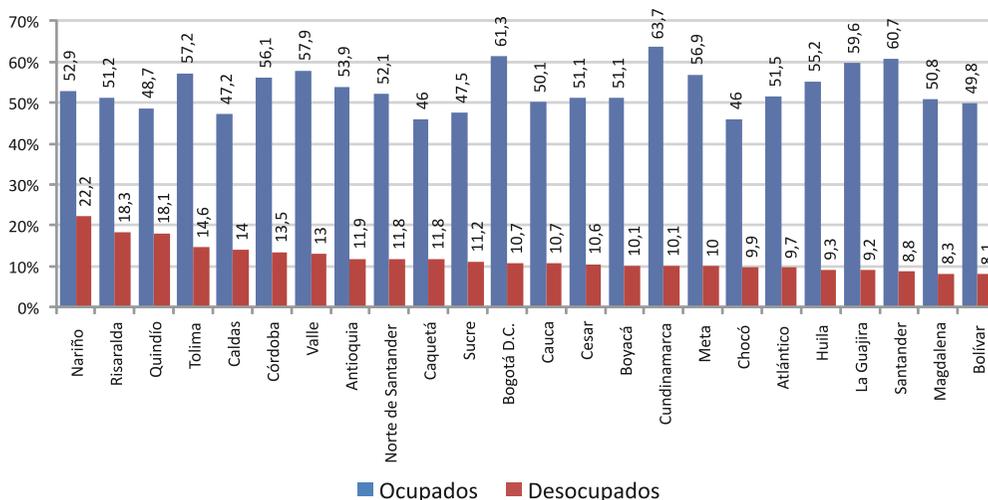


Figura 44. Tasa de ocupados y desocupados en porcentaje por departamentos, Colombia, 2011. Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE (2013b).

Para Colombia, el promedio de desempleo en la región a noviembre de 2011 es de 6,8 % y para el país del 9,2 %, ocupando el segundo lugar en América Latina y el Caribe, siendo superada por Jamaica, de acuerdo con el informe presentado por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2011), (Figura 45).

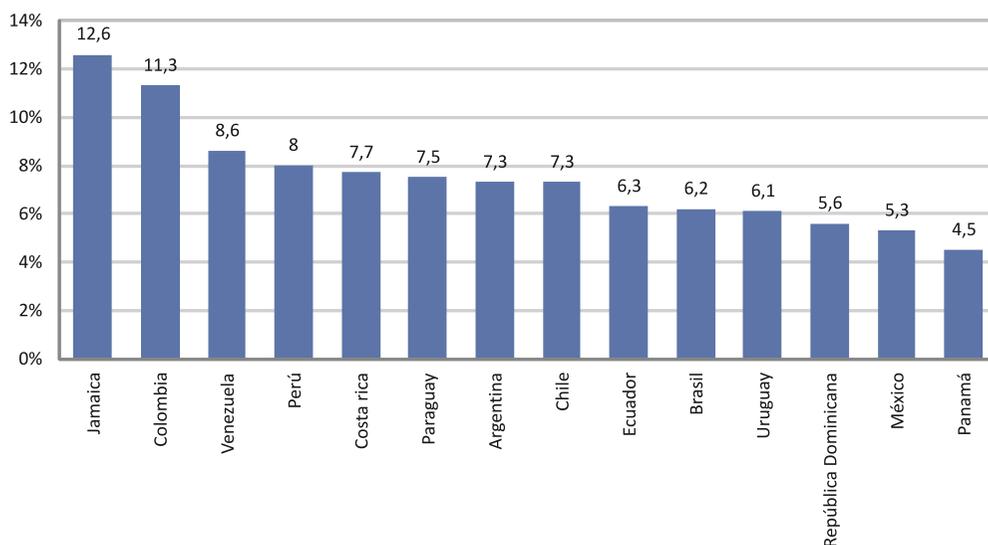


Figura 45. Tasa de desempleo América Latina y el Caribe en porcentaje, 2011. Fuente: Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2011).

Para la vida territorial sostenible está "la educación y el trabajo antes que el capital"⁷¹, no simplemente para producir más, sino para "vivir bien" y

⁷¹ Educación y trabajo que permiten la dignificación de la persona, sentirse útil a la sociedad y que garantiza los bienes materiales necesarios y el tiempo libre suficiente para el acervo inmaterial y cultural.

que como ejercicio colectivo es para "convivir bien", siendo el sistema económico social (recuperación de lo social en la economía afectada por el credo neoliberal), solidario y no excluyente (de igualdad), reconociendo al ser humano como sujeto y fin, y propendiendo a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en plena armonía con la naturaleza, y cuyo objetivo es garantizar la producción y reproducción (sostenibilidad) de las condiciones materiales e inmateriales de la sociedad en el territorio (Coraggio, 2011).

2.3.3 Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

En Colombia, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) busca identificar la pobreza y caracterizarla en los distintos entes territoriales, a través del índice de necesidades básicas insatisfechas⁷² (carencias críticas en la población), cuya importancia radica en la posibilidad de dimensionar la pobreza estructural, al incluir variables relacionadas con vivienda, saneamiento y educación, aspectos que hacen parte de las condiciones mínimas de una vida territorial sostenible.

Se considera que si una población no logra satisfacer sus necesidades básicas como vivienda, servicios públicos y educación, está en extrema pobreza, lo que imposibilita el equilibrio territorial y por tanto la sostenibilidad. La pobreza es resultado de la teoría y aplicación del desarrollo clásico y el modelo neoliberal en el país.

A nivel departamental para el 2012, Chocó, Vichada, la Guajira, Guainía y Córdoba, en su orden, son los departamentos con más necesidades básicas insatisfechas, mientras que Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca, según el DANE (2013c), son los que menos tienen necesidades básicas insatisfechas (Figura 46). El promedio nacional en porcentaje de NBI se estima para el 2012 en 27,78%.

Los resultados muestran una leve mejoría de las condiciones de vivienda e infraestructura de los colombianos, disminución del tamaño de los hogares y de la tasa de natalidad, lo cual significa menores niveles de hacinamiento e incremento en la escolaridad, pero, aun así, los niveles de pobreza y miseria siguen siendo bastante significativos.

⁷² El índice establece con indicadores simples "si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas". Un hogar se considera pobre, si presenta una de las siguientes características: vivienda con materiales inadecuados, con servicios públicos de acueducto y alcantarillado inadecuados, nivel de hacinamiento considerado como crítico, alto nivel de dependencia económica, o cuando uno de sus niños entre 7 y 11 años no asiste a algún establecimiento escolar, y en extrema miseria, cuando presenta dos o más de estos indicadores (Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, 2013).

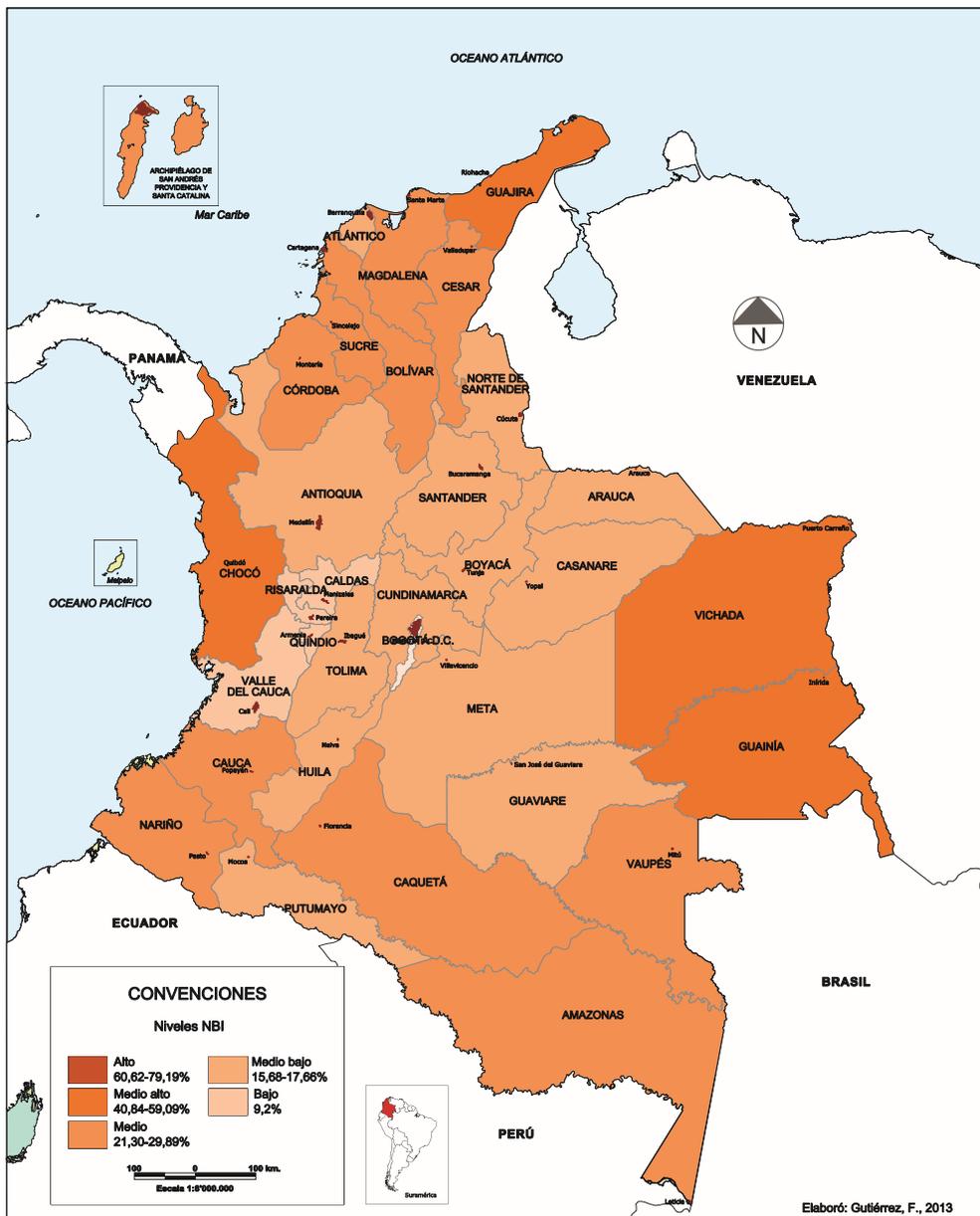


Figura 46. Necesidades básicas insatisfechas por departamentos (NBI-D), Colombia, 2012. Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2013d).

Por otra parte, fenómenos como el desplazamiento forzado por pobreza (campo-ciudad) o por violencia (despojo de tierras), han privado a colombianos de infraestructura pública y de bienes particulares que antes disfrutaban, y contrarrestado acciones en la disminución de las NBI (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2013d).

2.3.4 Derechos humanos

El objetivo de los derechos humanos en el mundo es el de dar protección a las personas, es decir, defenderlas de la opresión y el abuso que otros cometen contra ellas. En Colombia, el artículo 93 de la Constitución Política del año 1991 señala la jerarquía suprallegal (por encima de las leyes) de los tratados de derechos humanos, al establecer que "los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno".

Sobre lo anterior, la evaluación que realizan diferentes organismos nacionales e internacionales revela que el país enfrenta problemas complejos en materia de Derechos Humanos: homicidios⁷³, masacres, violaciones contra la labor periodística⁷⁴, desplazamiento forzado, minas antipersona, secuestros, amenazas a personas naturales y jurídicas, desapariciones forzadas, falsos positivos e impunidad, entre otros (Presidencia de la República, 2010; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009; Amnistía Internacional, 2010).

Por otra parte, la evaluación comparativa con otros países a través del índice de derechos humanos (INDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), calculado desde el año 1990 y el cual mide el grado de desprotección e incumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto a los derechos humanos (DH) y al derecho internacional humanitario (DIH), para el periodo 2009-2010, ubica a Colombia en el puesto 140 entre 158 países examinados, en un nivel muy alto en desprotección e incumplimiento de las obligaciones del Estado respecto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

⁷³ Personas naturales y poblaciones vulnerables (alcaldes, exalcaldes, concejales, indígenas, clero católico, agentes de pastoral social, docentes sindicalizados y no sindicalizados, sindicalistas de otros sectores, indígenas, líderes sociales y comunitarios, funcionarios judiciales, entre otros).

⁷⁴ Violaciones contra los derechos de los periodistas en el ejercicio de su profesión, distintos al asesinato, tales como amenazas, trato inhumano o degradante, obstrucciones a su labor, secuestro, arresto o detención ilegal, exilio, herido en cubrimiento.

La vida territorial sostenible se concibe como derecho humano, así no esté explícitamente contemplada como tal, ya que como principio de vida es el derecho más importante y fundamental de las personas que en este caso aspiran a "vivir bien", a una "verdadera vida" y al "buen vivir y convivir". Lo contrario es concebir la vida como un proceso exclusivamente de desarrollo o macroeconómico no relacionado con los derechos fundamentales de las personas, lo que de por sí conlleva la negación de esta como expresión de "buena vida". Como se ha expresado anteriormente, "el crecimiento por sí solo no basta".

Los derechos humanos aportan a la construcción de la visión de vida territorial sostenible y a la crítica del enfoque del desarrollo y su adjetivación de sostenible en la teoría clásica, un conjunto de normas de vida éticas y morales. Protegiendo los derechos se pueden prevenir conflictos y desequilibrios territoriales que tienen asiento en la pobreza, la discriminación y la exclusión social, económica y política. De esta manera, la vida territorial sostenible depende del respeto y aplicación de los derechos humanos, y de la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Por tanto, la vida territorial sostenible y los derechos humanos tienen una relación muy estrecha entre sí. Una vida sin respeto a los derechos humanos no es sostenible y una situación de pleno ejercicio de todos los derechos humanos solo es posible concebirla en un contexto diferente a la economía de mercado neoliberal.

2.3.5 Interculturalidad

"Y todos los que yo vi eran todos mancebos, que ninguno vide de edad de más de treinta años: muy bien hechos, de muy hermosos cuerpos y muy buenas caras: los cabellos gruesos cuasi como sedas de cola de caballos, e cortos: los cabellos traen por encima de las cejas, salvo unos pocos de tras que traen largos, que jamás cortan. Dellos se pintan de prieto, y ellos son de la color de los canarios, ni negros ni blancos, y dellos se pintan de blanco, y dellos de colorado, y dellos de lo que fallan, y dellos se pintan las caras, y dellos todo el cuerpo, y dellos solo los ojos, y dellos solo el nariz. Ellos no traen armas ni las conocen... Ellos todos a una mano son de buena estatura de grandeza y buenos gestos, bien hechos."
(Cristóbal Colón, s.f.)

La interculturalidad significa la forma armoniosa de convivir en un solo espacio, respetando las diferentes culturas, las cosmovisiones y dando un trato igual para todas.

Colombia se ha considerado un país multiétnico, pluricultural y multicultural, por eso es necesario hablar de interculturalidad, ya que existen 87 etnias

indígenas, 3 grupos diferenciados de población afrocolombiana y el pueblo ROM o gitano, y se hablan 64 lenguas amerindias (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2010, p. 9).

En el proceso de construcción de la nación han existido prácticas racistas, discriminatorias y excluyentes junto a la confrontación permanente con el enfoque de desarrollo de la cultura hegemónica (Pedraza, 2012).

El reconocimiento de las culturas "minorías" en el país es de reciente data, comienza en la década de 1989-1999, empezando por el Convenio 169 de la OIT de 1989, ratificado mediante la Ley 21 del 4 marzo de 1991; posteriormente, la Ley 70 de 1993 sobre comunidades negras que reglamenta el artículo transitorio 55 de la Constitución Política nacional de "reconocimiento de estas comunidades". En cuanto al pueblo Rom (Gitano), el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Asuntos Indígenas, lo avala como grupo étnico a partir del 20 de febrero de 1998 y en 1999 lo establece "legalmente" mediante la Resolución 22 del 2 de septiembre (Bodnar, 2005, p. 3).

La historia de las llamadas "minorías étnicas", recopilada por cronistas, se resume en luchas constantes por la sobrevivencia, el territorio y la cultura desde el arribo de Cristóbal Colón en 1492. Estas fueron diezmadas, perseguidas y comercializadas como mercancía durante la conquista y colonia, a lo que respondieron "invisibilizando" sus culturas, sin abandonarlas hasta el presente (resistencia).

Durante los 100 años anteriores a la Constitución Política de 1991, los indígenas en Colombia estuvieron sometidos a la Ley 089 del 25 de noviembre de 1890, que establece la forma "como deben ser gobernados 'los salvajes' que vayan reduciéndose a la vida civilizada": "el Gobierno, de acuerdo con la Autoridad eclesiástica, determinará la manera como 'esas incipientes sociedades' deban ser gobernadas..." "Los indígenas son asimilados por la presente Ley a la condición de 'menores de edad', para el manejo de sus porciones en los resguardos" (Ley 89 de 1890, arts. 1 y 40).

Desde el año 1970, los movimientos indígenas y de afrodescendientes inician una lucha organizada por la defensa de sus culturas, de sus tierras, de sus conocimientos y saberes, que tiene sus frutos cuando se incorporan de manera visible a la vida nacional a través de la Constitución Política de 1991; sin embargo, en el contexto nacional el reconocimiento de la diversidad cultural y su expresión se viene dando de manera lenta por parte de la sociedad hegemónica, encontrándose aún en proceso de reconfiguración de sus identidades.

Por tanto, los indígenas, afrodescendientes y gitanos para sus reivindicaciones se apoyan en los tratados y convenciones internacionales y en la Constitución Política de 1991, donde se destacan artículos sobre:

- El reconocimiento y protección de etnias, culturas y territorios (artículo 7).
- La oficialidad de las lenguas en sus territorios (artículo 10).
- La inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de sus territorios (artículo 63).
- El derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (artículo 68).
- El derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (artículo 287).
- El derecho a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos (artículo 246).
- El derecho a ser gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres propias (artículo 330).
- El derecho a la preservación de los recursos naturales y a que la explotación de los recursos naturales se realice sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades (artículo 330).

Por otra parte, el artículo 329 sobre la conformación de las entidades territoriales indígenas (ETIS), dispone que en caso de que un territorio decida constituirse como entidad territorial se hará de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Dicha Ley (1454 de junio 28 del 2011) no estableció ningún aspecto sobre las ETIS con el argumento que se trataba de una ley general de principios, base para posteriores regulaciones especiales y no una ley sobre ETIS, lo que se consigna en el artículo 37, parágrafo 2, de la siguiente manera:

En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el

proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, 2011, artículo 37).

Ya trascurrieron tres años (2015) y no se ha escuchado o visto gestión alguna al respecto. Los pueblos indígenas esperaron 23 años la promulgación de la LOOT, basados en la Constitución de 1991... Y seguirán esperando a que esta se cumpla en la conformación de las ETIS.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras 2010-2014: "Hacia una Colombia pluriétnica y multicultural con prosperidad democrática", del actual Gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), expresa los derechos de estos pueblos sobre la propiedad y posesión colectiva de las tierras, territorios ancestrales y bienes comunes, igualmente la obligación por parte del Estado de consultar a estos grupos sobre las normas, las políticas y los proyectos que los puedan afectar a ellos y a sus territorios antes de empezar a realizarlos, reconociéndolos a su vez como grupos étnicos con diferentes formas de apropiación del territorio y sistemas tradicionales de organización y producción.

Igualmente, la Declaración sobre los Pueblos Indígenas aprobada por las Naciones Unidas después de 22 años de negociaciones (13 de septiembre de 2007) y acogida por 143 países, recoge los derechos de los indígenas. La delegación colombiana ante la Asamblea de las Naciones Unidas se abstuvo de votar (único país latinoamericano). La decisión estuvo en contravía de la Constitución Nacional. En la Asamblea General 143 países votaron a favor, 4 en contra (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda) y hubo 11 abstenciones (Azerbaijan, Bangladesh, Bhutan, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Rusia, Samoa y Ucrania). El artículo 30 de esta Declaración dice:

No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

A pesar de lo anterior, y como ejemplo del poco avance en el tema de interculturalidad, en el departamento del Cauca en el 2012 se presentó un conflicto, en el cual el pueblo Nasa manifestó su deseo de expulsar a la guerrilla y la fuerza pública, como reflejo del agotamiento e indignación frente a la ocupación de sus territorios, y en el que pidió "que los actores armados, no estén más en nuestro territorio" (frase traducida de la lengua Nasa). Situación sobre la cual la prensa colombiana manifestó: "los indígenas desarmados les han plantado cara a los guerrilleros, militares y policías" y "han pedido que se revise de manera estructural el tema social y político" (Figura 47).



Figura 47. Proceso de resistencia cultural y territorial, Colombia, 2012.
Fuente: Robayo (2012).

Sin embargo, el Gobierno piensa que ceder el control es inconstitucional, mientras los indígenas reclaman que los artículos 10, 63, 68, 246, 286, 321, 329 y 330 de la Constitución, expuestos anteriormente, reconocen la autonomía de sus comunidades y el derecho de gobernar sus territorios. En este orden de ideas, se sigue presentado conflicto entre el modelo de desarrollo y la visión cultural y de vida indígena, al igual que con las comunidades negras y pueblo Rom. No obstante ser reconocidos, invocar su protección, establecer derechos territoriales, económicos, culturales y político-administrativos, estos se birlan frecuentemente.

Las Naciones Unidas, frente a las sistemáticas violaciones de los derechos étnicos y el desconocimiento de los derechos al territorio y a la participación

a través del consentimiento previo, libre e informado, en la puesta en marcha de proyectos y actividades económicas intensivas tales como la explotación forestal, la extracción petrolera, las diversas operaciones mineras (de extracción de oro, carbón, minerales, salitre y otros recursos), y la construcción de megaproyectos, favorecidos por las leyes, sigue llamando a "hacer efectivo el compromiso estatal de ajustar la legislación y de no aplicar ni adoptar disposiciones contrarias a la normativa nacional e internacional que ampara los derechos de los pueblos nativos". Lo que implica, entre otros aspectos, cumplir la recomendación de "armonizar la política pública de desarrollo económico del país, en especial en lo que se refiere a los denominados 'megaproyectos' relativos a la extracción de recursos o infraestructura, con los derechos humanos colectivos e individuales de los pueblos indígenas" (Organización de las Naciones Unidas, 2009, p. 23 y 24).

Existe además debilidad de las comunidades indígenas y de las instituciones existentes en cuanto a participación y toma de decisiones; el índice de participación es de 43,6 sobre una escala de 100, y el de la institucionalidad es de 29,5; los datos indican que se les debe dar mayor empoderamiento y visibilidad para que puedan ejercer un buen gobierno, ya que evidencian exclusión y desigualdad (Silva, 2012).

El territorio es el elemento principal de los grupos indígenas, se consideran unidos a la naturaleza, a la Madre Tierra. Para ellos el territorio es la vida, ya que la subsistencia y los elementos culturales que lo distinguen, como la lengua, las costumbres, las prácticas tradicionales y cosmogonía, están ligados a este. Por tanto, los grupos étnicos del país que no poseen territorio mantendrán siempre la idea de recuperarlo.

Los territorios indígenas actuales son el fruto de la resistencia de 522 años. Estos territorios aún son considerados tierras baldías (no se han reglamentado las ETIS) y son sujetos de la intervención en el enfoque de desarrollo por el Estado y la empresa privada para el crecimiento económico. Aproximadamente el 70 % de los resguardos indígenas y el 71% de las titulaciones colectivas a comunidades negras se encuentran en zonas de reserva forestal. En la reserva forestal del Pacífico se presenta traslapeo en las tierras de los grupos indígenas, lo que genera nuevos conflictos (Figura 48).

Por otra parte, como consecuencia del aislamiento geográfico y la dificultad de acceso a las diferentes zonas del país, se desarrollaron regiones culturalmente distintivas y variadas con el paso del tiempo (interculturalidad). Entre las más representativas se encuentran: costeños (costa Caribe); paisas (Antioquia y Eje Cafetero); llaneros (llanos de la

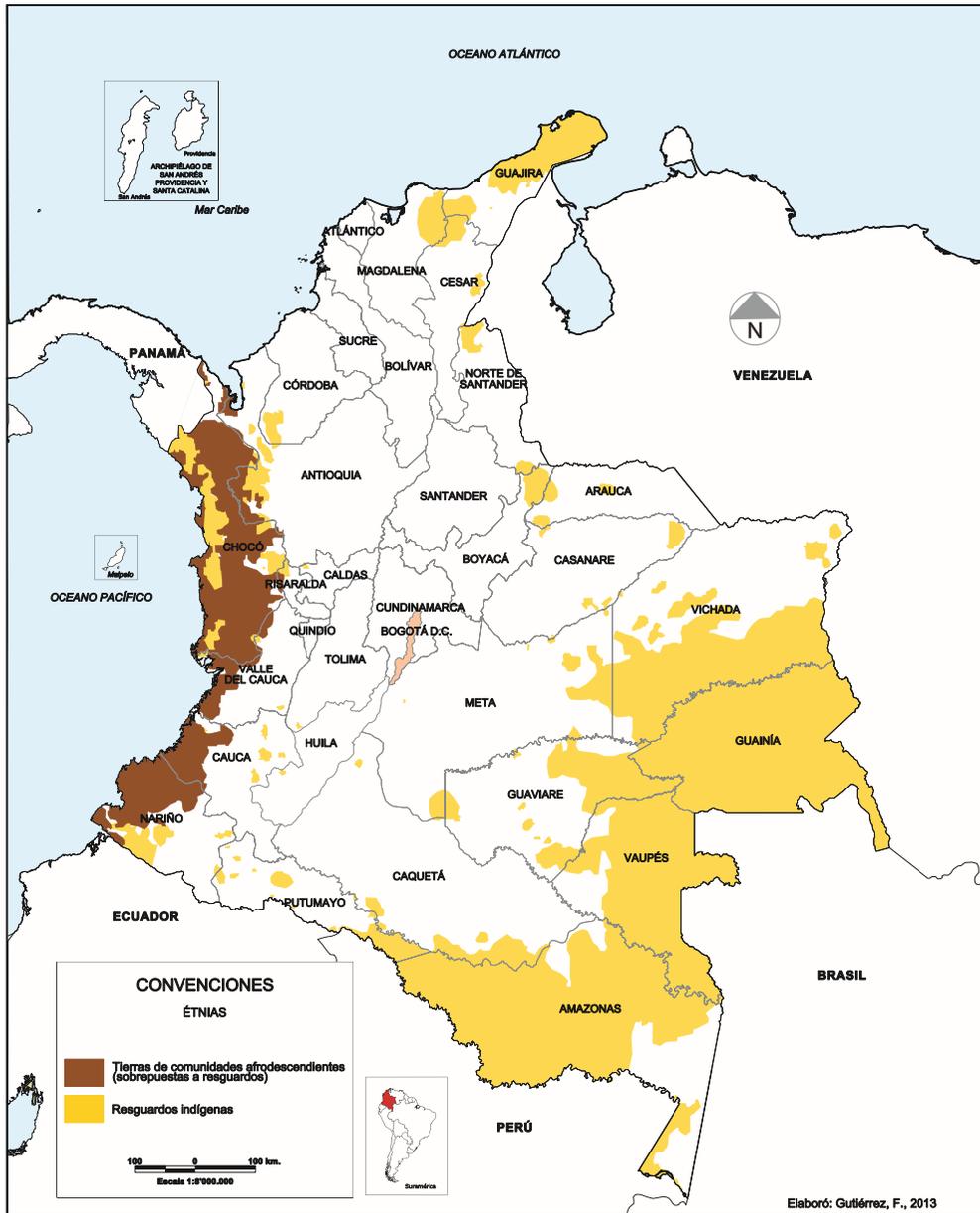


Figura 48. Resguardos indígenas y tierras de comunidades negras, Colombia, 2010. Fuente: elaboración propia a partir de SIG-OT (2010).

Orinoquia); santandereanos (Santander y Norte de Santander); vallunos (Valle del Cauca), tolimenses y huilenses (Tolima y Huila); pastusos (Nariño); amazónicos (selvas del suroeste del país); cundiboyacenses (altiplano cundiboyacense) (Figura 49).

La interculturalidad constituye un elemento central en la estructura social para alcanzar la vida territorial sostenible, la cual se basa en el reconocimiento de las diferentes culturas sobre el territorio y sus interacciones en la búsqueda del propósito común, que, para el caso es "una buena vida y convivencia". Por otra parte, constituye una alternativa ético-política al enfoque uniformador y homogeneizante del Estado, por cuanto busca la construcción de relaciones sociales equitativas y el reconocimiento de las identidades y culturas diferentes, proponiéndose como principio rector del marco político institucional que fortalece la nueva democracia, lo que significa optar por un Estado plural en igualdad cultural.

El neoliberalismo trata de presentar la economía de mercado como el único sistema eficiente de organización social, lo que evidencia el carácter estructural del contexto sociocultural propio del capitalismo: exclusión del empleo, depreciación de los salarios, expansión del sector informal, necesidades básicas insatisfechas, conculcación de los derechos sociales, concentración de la riqueza, tierra y poder político, liberación del mercado globalizado por el propio, destrucción de los bienes comunes de la naturaleza por el interés privado, el no reconocimiento e igualdad de las llamadas "minorías" (exclusión y desigualdad social), entre otros. Situación que imposibilita la vida plena de las personas, la sostenibilidad de los territorios, en síntesis, una vida territorial sostenible.

Lo ideal territorialmente sobre la división político administrativa del país para una mejor planificación y ordenación del territorio, al igual que para la formulación y gestión de las políticas, es que se organice atendiendo las zonas culturales que, por lo general, coinciden con los paisajes naturales y ecosistemas, lo cual permite la heterogeneidad territorial, pero facilita un buen gobierno. La actual está en función de la circunscripción electoral y del modelo económico. En este sentido, la vida territorial sostenible propende a la organización del territorio a partir de las diferentes culturas existentes (regionalización cultural y ambiental), el reconocimiento de la heterogeneidad territorial, la diferenciación de las políticas públicas, la autodeterminación territorial y la igualdad cultural.



Figura 49. Regiones culturales, Colombia, 2010.
Fuente: elaboración propia a partir de SIG-OT (2010).

2.3.6 Síntesis

La sostenibilidad social se da cuando los habitantes del territorio conocen y respaldan el proyecto de vida sostenible apropiándose de él, es decir, cuando "lo hacen suyo" a través de la participación activa y efectiva, porque nace de ellos mismos.

De acuerdo con los resultados de los contextos económico, ambiental y sociocultural examinados en los capítulos anteriores, "vivimos mal", por lo que se propone, a través de la idea de una vida territorial sostenible, aportar a la construcción de una nueva forma de vida desde la dignidad y la justicia, a partir de la cultura y valores de nuestro entorno, que sustituya a la actual, de "mal vivir" del modelo de vida occidental.

2.4 Contexto político institucional

"El triunfo de un solo modelo, de un solo camino, de una sola verdad, de una sola estética, de una sola lengua, es una amenaza tan grande como lo sería en el reino animal el triunfo de una sola especie o en el reino vegetal el triunfo de un solo árbol o de un solo helecho"
(William Ospina, 1997)

El contexto político institucional en Colombia se examina a través de la concentración del poder político, la situación de la corrupción, la violencia, la democracia y el desarrollo humano, aspectos básicos y problemáticos de gran impacto social. La solución de estos problemas es relevante en la objetivación de los procesos de buen gobierno y organización e integración social y territorial⁷⁵, visión de territorialidad donde se privilegie el tejido social de proximidad y de valoración del lugar y la comunidad en la construcción de una vida sostenible en los territorios.

2.4.1 Concentración del poder político

La política es un buen negocio y genera muchas ganancias en Colombia. Las familias tradicionales (dos o tres) en la mitad de los municipios del país, han dominado por años el Concejo, la Alcaldía, han tenido diputados,

⁷⁵ El buen gobierno tiene ocho características principales: participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia y eficiencia, y sensibilidad. Asegura que la corrupción sea mínima; durante el proceso de la toma de decisiones tiene en cuenta a la minoría y sus peticiones, así como la voz de los más desfavorecidos. También trabaja para las necesidades presentes y futuras de la sociedad. La noción de integración social y territorial se utiliza habitualmente como sinónimo de cohesión, referida al grado de inclusión y consenso (acuerdo) de los miembros de un grupo social en la identidad y pertenencia a un proyecto, situación común o visión (Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico UN ESCAP, 2006; CEPAL, 2007).

e incluso han puesto senadores; son familias que llevan en el poder 20 o 30 años, son "gamonales"⁷⁶, que no permiten rotación política alguna (control de las familias de siempre, "clanes") y han creado un fortín a través de las llamadas comúnmente "roscas políticas". Por lo general tienen mayor formación intelectual que el resto de la población y capital representado en propiedades, tierra, ganado, comercio o cultivos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia, 2011).

Lo anterior es corroborado en el último Informe Nacional de Desarrollo Humano de la ONU (2011), "Colombia Rural, Razones para la Esperanza del 2011", el cual evidencia que ha existido hegemonía de la misma estructura política desde 1998 y que los municipios donde se presentan niveles máximos de hegemonía política (dominio), presentan los peores resultados en necesidades básicas insatisfechas, servicios y bienestar para la población. Indica también que los niveles de miseria aumentan hasta un 17 % más, en zonas rurales con altos índices de predominio de la misma "rosca política". De igual manera, el estudio revela una estrecha relación entre hegemonía política, violencia y subdesarrollo, y la restricción a las libertades, a los procesos democráticos en las elecciones, gestión y toma de decisiones

Así, en los diferentes territorios es frecuente encontrar familias tradicionales que mantienen su poder a través de nexos filiales (caciques), concentrando en sus miembros y allegados la hegemonía política y económica (rosca). Lo anterior ha generado violencia cuando en el territorio aparecen otros actores o sectores de la sociedad intentando democratizar la participación política y ganar espacios de poder. La baja rotación de las élites políticas es indicio de las dificultades de inclusión política de nuevos sectores sociales y refleja la virtual inexistencia de canales de expresión alternativos para la voz y los intereses de sectores con tradicionales déficits de representación (Figura 50).

La alta persistencia y permanencia política de los mismos grupos en los distintos territorios del país (élites y hegemonía), evidencia la capacidad para dominar las instituciones regidas por estructuras clientelizadas, lo que implica obstáculos para el mejoramiento de las condiciones de vida. Por otra parte, la concentración del poder político también produce concentración del poder económico y concentración de la tierra, y de estas parte la violencia (relación biunívoca). "Con todo su horror y dolor, la violencia ayuda a mantener las estructuras tradicionales de poder" (PNUD, Colombia, 2010, p. 60 y 61). La vida territorial sostenible no es posible concebirla bajo estos parámetros, por el contrario, busca que no existan.

⁷⁶ Persona que en los municipios o pueblos ejerce excesiva influencia en asuntos políticos.

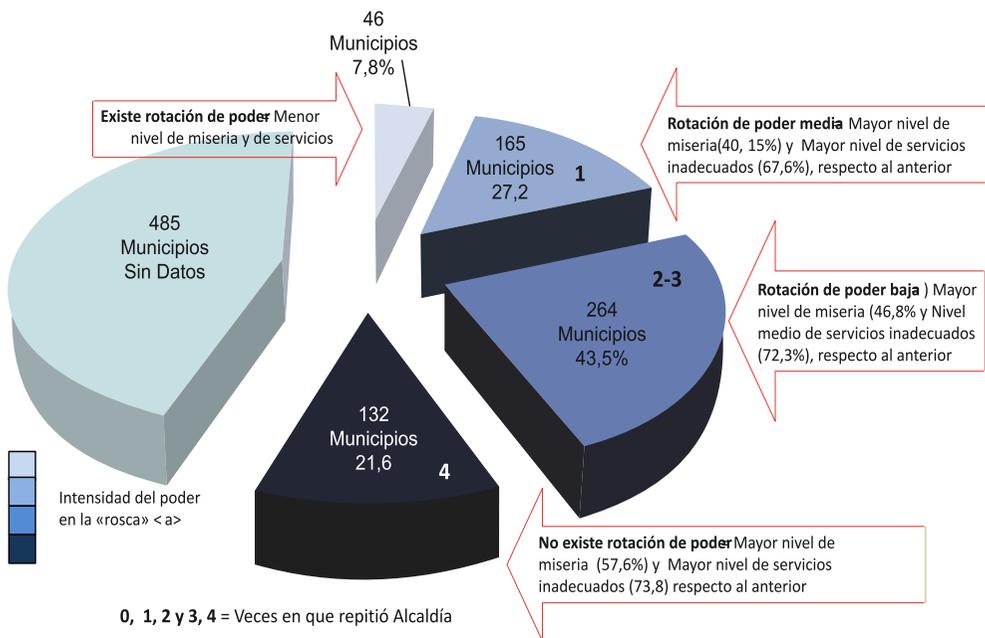
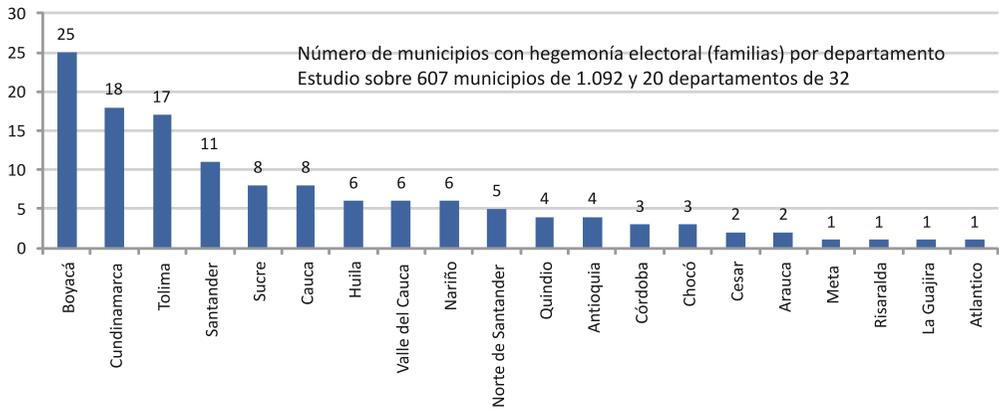


Figura 50. Concentración del poder político, Colombia, 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia (2011).

2.4.2 Corrupción

En Colombia la corrupción es una práctica "institucionalizada" que afecta la gobernabilidad y los procesos de buen gobierno, aumenta las desigualdades y la pobreza, genera inestabilidad financiera, refleja la pérdida de valores, entre otros, y constituye un obstáculo para los procesos de construcción e implementación de cualquier alternativa al desarrollo dominante. Un Estado y una sociedad corrupta fracasan en la construcción de una nueva forma de vida, por cuanto no reconocen el principio básico del territorio sostenible, lo público y el bien común.

La corrupción constituye un fenómeno social ominoso y autodestructivo de las instituciones políticas y jurídicas; su manifestación más evidente se presenta cuando se confunde el ámbito público y el privado, y termina respondiendo a intereses particulares en detrimento del interés colectivo (Aguilera & González, 2010). En Colombia es frecuente el abuso de posiciones de poder o de confianza para beneficio particular, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones (Corporación Transparencia por Colombia, 2010).

En el imaginario de muchos funcionarios públicos prevalece que "sus nombramientos constituyen una oportunidad para el enriquecimiento personal fácil y rápido para lo cual cuentan con la complicidad de políticos, gobernantes y contratistas privados para expoliar los presupuestos públicos, desviar recursos y apropiarse de los mismos" (Massiris, 2012a, p. 36).

La corrupción en Colombia se manifiesta en todas las formas penales contempladas por la ley: peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias para obtener favor de servidor público, enriquecimiento ilícito, utilización indebida de información privilegiada, prevaricato, abuso de autoridad y otras infracciones, usurpación y abuso de funciones públicas, e implica a todas las ramas del poder público, a nivel nacional, departamental y municipal.

Se puede elaborar una lista interminable de formas y casos de corrupción, que si se sumara a cuánto asciende lo que se ha birlado al Estado o transado a espaldas de este, la cifra sería astronómica. Parece que en Colombia se perdió la capacidad de asombro (Figura 51).

También se da de otras formas, evadiendo la ley, legalizando acciones de corrupción para apropiarse de dineros públicos u obtener beneficios como el binomio contratista-político (inversión en campañas electorales para luego obtener contratos; incumplir leyes, normas laborales, ambientales o territoriales, o licitar con empresas de papel inexistentes); el otorgamiento de licencias o beneficios a los funcionarios públicos; la realización de obras innecesarias ("elefantes blancos"); el nombramiento en cargos públicos de funcionarios no competentes para cumplir con compromisos políticos (clientelismo político o politiquería); el nepotismo⁷⁷; injerencia e indebida participación en política; la expedición de certificados de residencia electoral a ciudadanos no residentes en los municipios donde pretenden votar; la conformación y designación de jurados de votación; entre otras muchas más formas de corrupción.

⁷⁷ Preferencia que tienen algunos gobernantes o funcionarios públicos para dar empleos públicos a familiares o personas cercanas sin tomar en cuenta la competencia de los mismos para la labor, sino su lealtad o alianza.

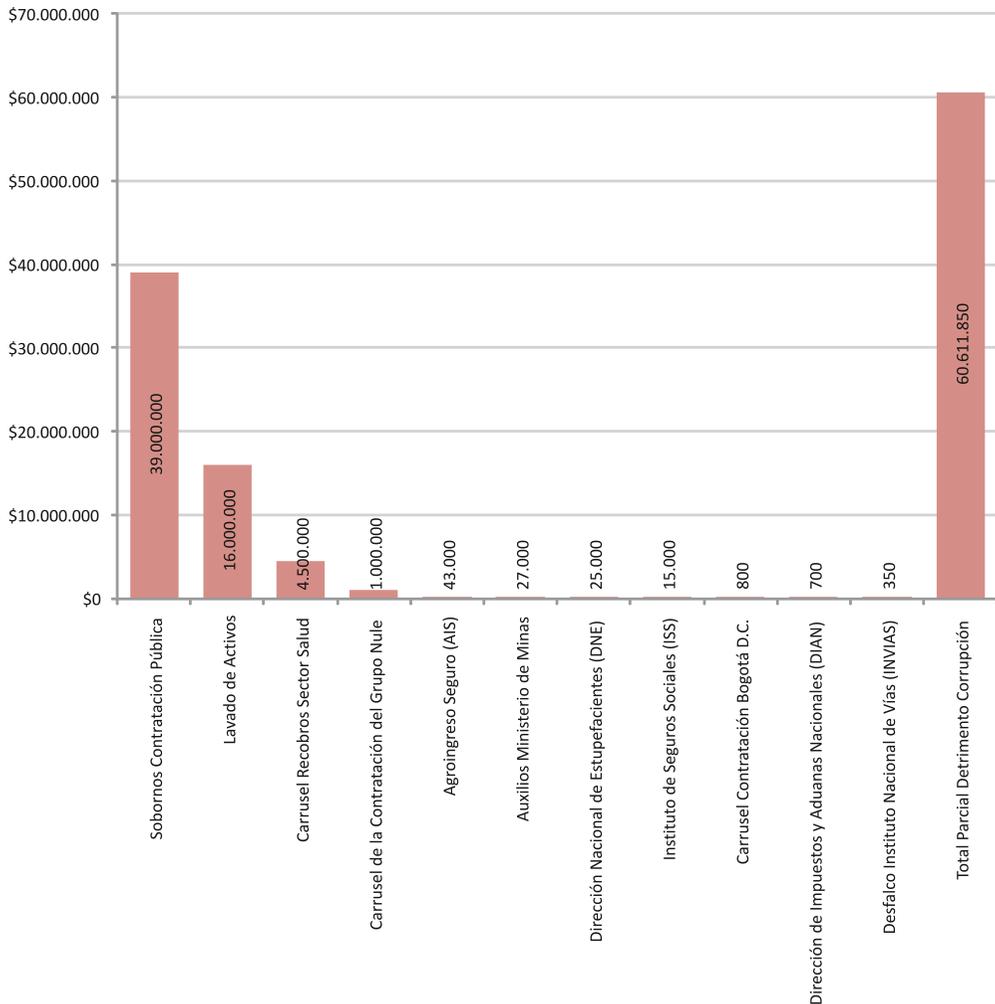


Figura 51. Ejemplos de casos de corrupción y total detrimento en millones de pesos, Colombia, 2010-2011.

Fuente: elaboración propia.

Se destaca sobre el control de la corrupción en Colombia que las 63 contralorías del país, solo pueden vigilar el 42 % del total de las entidades, es decir, que no pueden atender la demanda de fiscalización planteada por la corrupción; y, por otra parte, algunas contralorías también están siendo investigadas por lo mismo (Morales, 2012).

- Binomio gobernante-contratista

La corrupción en la gestión pública en Colombia ha permitido el enriquecimiento ilícito del binomio gobernante-contratista, gracias al usufructo de los recursos del Estado, con el menoscabo de la calidad de vida de los habitantes (detrimento patrimonial) y junto con el mensaje

moral y ético público imperante que plantea de fondo la ilegalidad, la cultura del "vale todo", la vigencia del interés privado sobre el interés colectivo o público y la falta de principios de planeación y responsabilidad en la gestión pública.

En el VIII Congreso Nacional de Infraestructura⁷⁸, el ministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra Portocarrero y el procurador general de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, afirmaron que "el sector privado es tan corrupto como el público", criticaron las conductas inapropiadas y antiéticas de muchos contratistas. Ordóñez habló de una democratización de la corrupción y de "los millonarios aportes ocultos de contratistas a las campañas políticas que se traducen en contratación oficial a través de empresas de papel".

- Participación política (elecciones)

El procurador general de la Nación, Alejandro Ordóñez, refiriéndose a las elecciones que se celebraron el domingo 29 de octubre del 2011 en Colombia, denunció que "la corrupción está desbordada", aludiendo a los dineros ilícitos que hay detrás de algunas campañas, al trasteo de votos, la compra de votos (a cambio de droga; distribución de billetes de 20 dólares a votantes; limpieza de terrenos; ofrecimiento de bicicletas, motocicletas y casas, entre otros), la influencia de contratistas, las amenazas por parte de la bandas criminales (bacrim), guerrilla y autodefensas (paramilitares), las amenazas del retiro de ayudas del Estado si no votan por el candidato que garantiza la sucesión del cargo y la continuidad en el trabajo, entre otros más (El Tiempo, 2011a).

Por otra parte, el informe de investigación entregado por la Misión de Observación Electoral (MOE) en Bogotá en agosto 8 de 2011, sobre la gestión territorial de los políticos elegidos en el 2007, en su ejercicio hasta la fecha, titulado "Los partidos con más condenados, sancionados y separados del cargo", presenta que de 450 elegidos, fueron separados del cargo: 8 gobernadores, 14 diputados, 66 alcaldes, 343 concejales y 19 ediles, los que conforman el grupo de políticos sancionados, condenados o inhabilitados en el país.

- Sobornos y concentración de la contratación pública

Según el zar anticorrupción de Colombia, Óscar Ortiz González, en el país se pagaron en el año 2009 sobornos a funcionarios públicos por parte de contratistas por un valor de 3,9 billones de pesos anuales equivalentes a

⁷⁸ VIII Congreso Nacional de Infraestructura, Cartagena, Colombia, 16 a 18 de noviembre de 2011.

2.200 millones de dólares aproximadamente (El Tiempo, 2010). Además, se ha hecho evidente la concentración de contratos en manos de contados grupos o contratistas. Sesenta contratistas en el país ejecutan casi la mitad del presupuesto de inversión, se trata de una preocupante situación de concentración de recursos (Morelli, 2013). Y así sucede en muchos departamentos y municipios del país al contratar obras públicas.

- Casos emblemáticos de corrupción

Cuarenta y ocho mil empleados del Estado son investigados actualmente en el país por casos de corrupción, entre los que se encuentran 800 alcaldes de 1.092 (73 %) y 28 gobernadores de 32 (94 %) vinculados a casos de corrupción y se abrirían investigaciones de 70 "casos emblemáticos de corrupción" que se han dado en el orden nacional, departamental y municipal, según el procurador general de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, en el informe presentado ante el Congreso de la República, el 15 de enero del 2009.

Son tantos los casos de corrupción en Colombia que el mismo presidente Juan Manuel Santos afirmó: "donde se pone el dedo sale pus", refiriéndose a la corrupción en la Superintendencia de Notariado y Registro, en la que se evidenció que más de ciento cincuenta mil hectáreas habían sido tituladas de manera fraudulenta a particulares (El Tiempo, 2011b).

A lo anterior se suman casos de corrupción como en el Sistema General de Salud, en el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS); la entrega de bienes incautados al narcotráfico que hizo la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) a congresistas; lo ocurrido en el Ministerio de Agricultura con Agro Ingreso Seguro⁷⁹, en el Departamento Administrativo de seguridad (DAS) con las "chuzadas"⁸⁰, en la Dirección

⁷⁹ Programa del Gobierno colombiano, diseñado e implantado por el entonces ministro de Agricultura de Colombia, Andrés Felipe Arias, bajo la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, por valor de \$72.000.000.000 de pesos, para repartir en el sector agropecuario subsidios no reembolsables a productores agrícolas, con el fin de "promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía", que resultó en escándalo de corrupción al entregar los subsidios a personas de familias "poderosas, prestantes y adineradas", "reinas, narcotraficantes y terratenientes donantes de la campaña electoral del presidente" (Cambio, 2011).

⁸⁰ Interceptaciones telefónicas y seguimientos ilegales realizados por el Departamento Administrativo de Seguridad DAS durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez a defensores de derechos humanos, periodistas, políticos opositores al gobierno y magistrados de las cortes.

de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)⁸¹, en la propia Contraloría, que se supone es la encargada de la guarda del manejo presupuestal del país, en el Congreso de la República⁸², en las cortes⁸³; los auxilios del Ministerio de Minas (becas internacionales para familiares); el "carrusel de la contratación" del Grupo Nule (infraestructura); el Catastro Minero (INGEOMINAS) -adjudicación de títulos mineros-; el "carrusel de la contratación" en la Alcaldía de Bogotá; los recobros de la salud; la defraudación en la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), en el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y en las administraciones departamentales del Valle, Antioquia, Cartagena y Bogotá D.C., entre otros casos más (ver Apéndice H).

En este panorama poco halagador, además de lo expuesto anteriormente, se pueden mencionar otros casos como el lavado de activos que en Colombia mueve 16 billones de pesos al año y el flujo de dineros a manera de inversión externa en otros países -Anguilla e Islas Vírgenes en el Caribe, Bermudas en el Atlántico y Panamá en Centroamérica, entre los más representativos, por cuanto tuvieron crecimientos más altos- (El Tiempo, 2011c); el de las nóminas paralelas, modalidad de contratación de personas por periodos cortos sin estabilidad laboral, ni reconocer otros derechos, y que se presta para favorecer a determinadas personas o contratistas a cambio de favores políticos⁸⁴-en las entidades territoriales de cada 100 empleados de planta hay 216 por órdenes de prestación de servicios según el Ministerio del Trabajo- (El Tiempo, 2011d); y el de "prestamistas y pirámides" que buscan incautos y personas urgidas de dinero para estafarlos, quebrarlos o legalizar dineros. Se estima que cada mes en promedio aparecen 7,7 nuevos prestamistas según datos de la Superintendencia Financiera de Colombia en el 2011.

- Índice de transparencia municipal, departamental y nacional

La Corporación Transparencia por Colombia (2010) considera que "el fin último de las entidades territoriales es el de garantizar el bienestar de la ciudadanía". El incumplimiento de este se explica por la baja capacidad de gestión (ineficiencia e ineficacia) o por el despilfarro y desvío de los

⁸¹ Otro capítulo de corrupción y fraude en Colombia ocurrió en la DIAN, donde con maniobras habilidosas empleados y exempleados -según denuncia de Juan Ricardo Ortega, director de la DIAN-, se apropiaron de una suma que asciende al billón de pesos a través de devoluciones del IVA por exportaciones ficticias que se reclamaron con facturas falsas y que nunca se hicieron efectivas (Semana.com, 2011a).

⁸² Más de 100 parapolíticos y escándalos de corrupción como el caso de las camionetas blindadas entregadas a los congresistas y que no se sabe dónde están.

⁸³ También se encontró "carrusel" de la contratación.

⁸⁴ Encuesta del Centro de Investigación Económica y Social Fedesarrollo, noviembre de 2011.

recursos públicos en manos de corruptos. "Las administraciones ineficientes brindan las condiciones propicias para la acción de éstos, justifican el 'atajo' para el usufructo de bienes y servicios, permitiendo, por ejemplo, la contratación pública o la burocracia local, sin las debidas condiciones de transparencia" (Corporación Transparencia por Colombia, 2010).

La Corporación realiza para el periodo 2008-2009 el estudio sobre el riesgo que tienen las entidades territoriales frente a la corrupción cuando los escenarios son imperfectos o permeables, lo que facilita la acción de los corruptos. El estudio en mención aborda cuatro índices: índice de transparencia municipal (ITM), índice de transparencia capitales de departamento (IT-CD), índice de transparencia departamental (IT-D) y el índice de transparencia nacional (ITN), que analizan el riesgo de corrupción en entidades territoriales, tradicionales y empresas del país.

El índice de transparencia municipal (ITM), cuarta versión, evalúa el nivel de transparencia -riesgo de corrupción administrativa- en 148 gobiernos territoriales del país, de los cuales 28 son capitales de departamento. Los resultados arrojan en promedio una calificación de 59,5/100 evidenciando que las oportunidades para la acción de los corruptos en los escenarios de la gestión administrativa del nivel municipal son profundas. 67 gobiernos municipales evaluados se clasifican en "riesgo alto" y "muy alto" de corrupción administrativa (45 % de los 148 gobiernos municipales); igualmente 67 en "riesgo medio"; solo catorce en "riesgo moderado" y ninguno se ubica en "riesgo bajo", que es el nivel de riesgo ideal en el ITM (Figura 52).

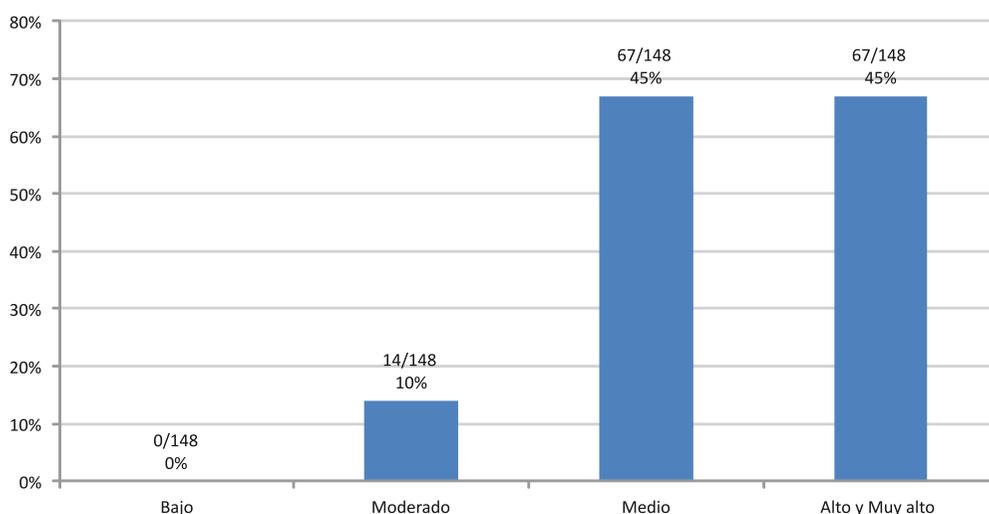


Figura 52. Número de gobiernos municipales en riesgo de corrupción administrativa, Colombia, 2008-2009.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Corporación Transparencia por Colombia (2010).

Respecto al índice de transparencia capitales de departamento (IT-CD), el promedio de calificación es 63,7/100 puntos: esta calificación las ubica en "riesgo medio" de corrupción administrativa. Los aspectos más débiles de la gestión de los gobiernos municipales en capitales departamentales son los mismos de la medición general. Lo anterior es preocupante si se tiene en cuenta que estas ciudades concentran la mayor parte de los recursos humanos, técnicos y económicos para la gestión; potencian el desarrollo local y regional, y son los más capacitados institucionalmente para luchar contra la corrupción, pero, paradójicamente, son también los que revisten especial interés para los corruptos por el monto de los recursos que administran, el poder de sus decisiones y la ubicación estratégica dentro del territorio que controlan (Corporación Transparencia por Colombia, 2010).

El índice de transparencia departamental (IT-D) establece los departamentos de mayor puntaje: Santander (84), Caldas (81,7), Boyacá (80,3) clasificados en riesgo "moderado" y el de más alto riesgo de corrupción según el informe es Guaviare (40,1), (Figura 53).

El índice de transparencia nacional (ITN) identifica las condiciones institucionales y prácticas de los actores gubernamentales y define los riesgos de corrupción a los que se enfrentan las empresas y entidades nacionales en desarrollo de sus procesos de gestión. Mide tres aspectos: hechos de corrupción en las entidades públicas, procesos de captura del Estado por parte de diversos y agentes y percepción ciudadana sobre transparencia en la gestión (Corporación Transparencia por Colombia, 2010).

De las 20 empresas evaluadas por Transparencia Internacional Colombia, Ecopetrol S.A., obtuvo el mayor puntaje (90,5) en el periodo medido 2008-2009, siendo clasificada como la única en el nivel de riesgo de corrupción "bajo", mientras que Almacenes Generales de Depósito de la Caja Agraria y Banco Ganadero S.A. (ALMAGRARIO) con 61,7 fue la última empresa en la clasificación con "riesgo medio" (ver Apéndice I).

En cuanto a entidades tradicionales, en esta clasificación los cinco últimos niveles en el escalafón de mayor posibilidad de corrupción ("nivel alto") fueron determinados para el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) -55,1-, la Registraduría Nacional del Estado Civil (54,3), la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (CORPOMOJANA) -53,0- y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (CODECHOCO) -50,1-, y en el nivel "muy alto" de riesgo por corrupción el Senado de la República, como única y última entidad con un puntaje de 21,2 (ver Apéndice J).

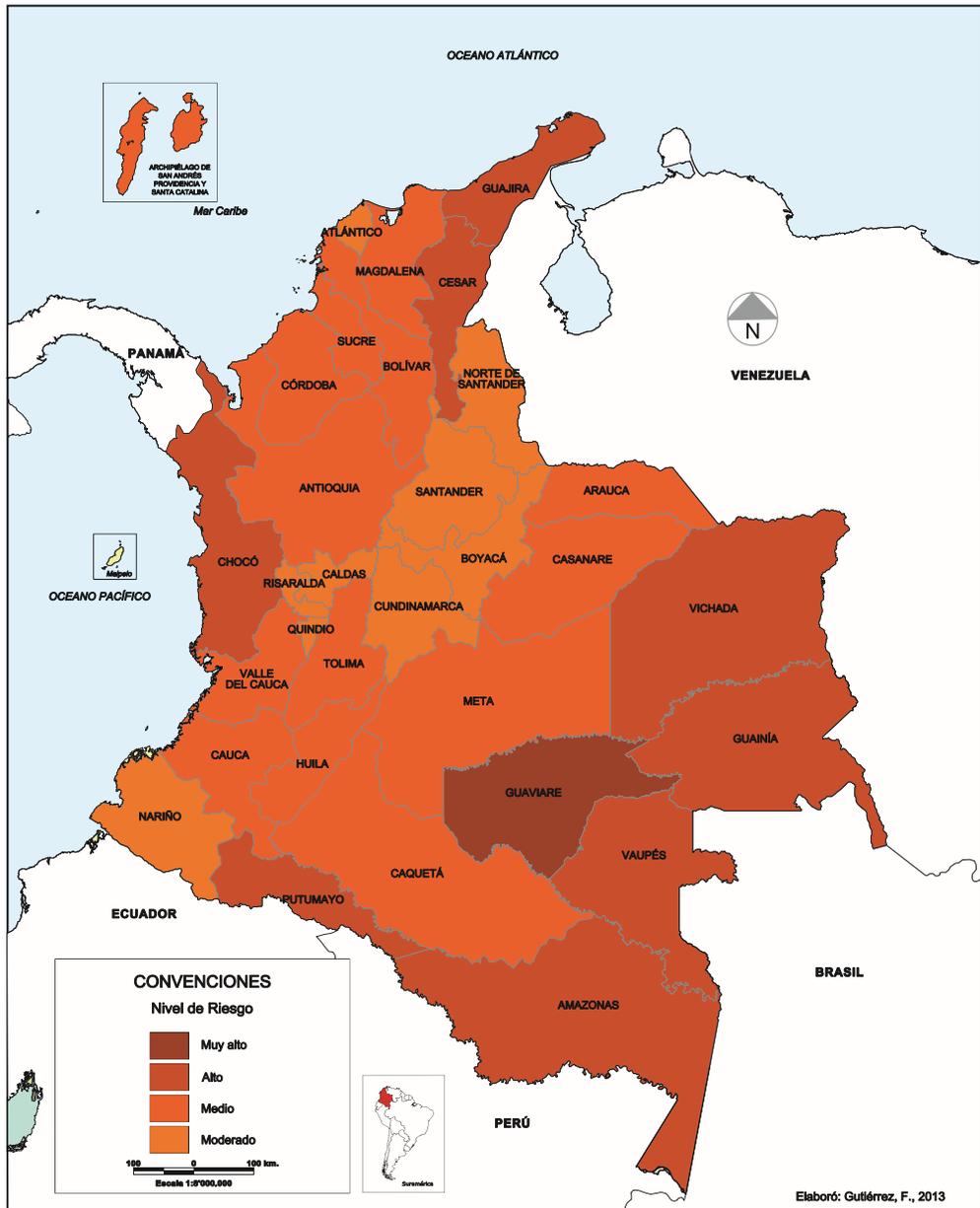


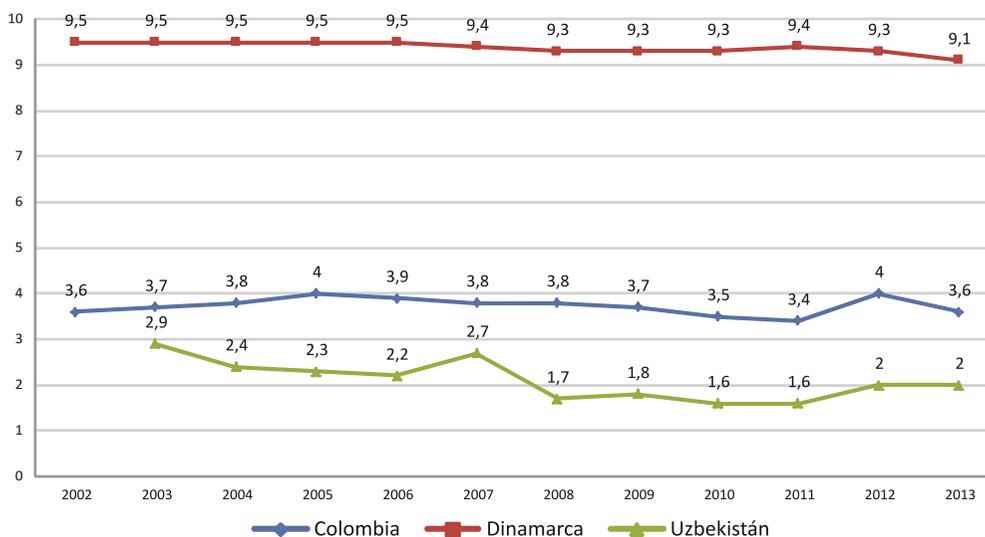
Figura 53. Índice de transparencia por departamentos, Colombia, 2008-2009.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Corporación Transparencia por Colombia (2010).

- Índice de percepción de la corrupción (IPC)

Es uno de los indicadores por país más reconocidos mundialmente, siendo medido por Transparencia Internacional (TI). Clasifica los países según la percepción de la corrupción en el sector público combinando diferentes fuentes de información acerca de la corrupción, lo que permite comparar los países.

El índice de percepción de la corrupción (IPC) presenta información sobre los aspectos administrativos y políticos de la corrupción; incluye temas relacionados con el soborno de funcionarios públicos, pagos irregulares en las contrataciones públicas, malversación de fondos públicos, y preguntas que demuestran la solidez y la eficacia del sector público de la lucha contra la corrupción. Los pobres y los más vulnerables son sus principales víctimas.

El IPC 2013 puntúa a los países en una escala decreciente de 10 (muy limpio o transparente) a 0 (altamente o sumamente corrupto). Los países que presentan menores índices de corrupción a nivel mundial son Dinamarca (9,5/1er puesto), Nueva Zelanda (9,5/1er puesto), Finlandia (9,4/3° puesto), Suecia (9,3/3° puesto), Noruega (9,0/5°) y Singapur (9,0/5°) y los cinco países con el peor índice de corrupción son Somalia (1,1/puesto 175), Corea del Norte (1,4/175), Afganistán (1,3/175), Sudán (1,7/174) y Sudán del Sur (1,7/173), (Figura 54).



Nota: Dinamarca puesto 1°, Colombia puesto 96 y Uzbekistán 168, de 177 países medidos para el 2013. Se toma Uzbekistán en la comparación por cuanto tiene serie de datos completa desde el 2003, lo que no ocurre con Somalia, último en la medición del 2013.

Figura 54. Comparación del IPC (Colombia, Dinamarca y Uzbekistán), 2002-2013.

Fuente: elaboración propia a partir de Transparency International (2013).

Colombia en el mundo, de acuerdo con el IPC, para el 2013 ocupa el puesto 96 entre 177 países consultados, estando en retroceso con los resultados de los años anteriores, lo que significa que está más cerca de los países que se perciben con más alto grado de corrupción por cuanto está debajo de la línea media (Figura 55).

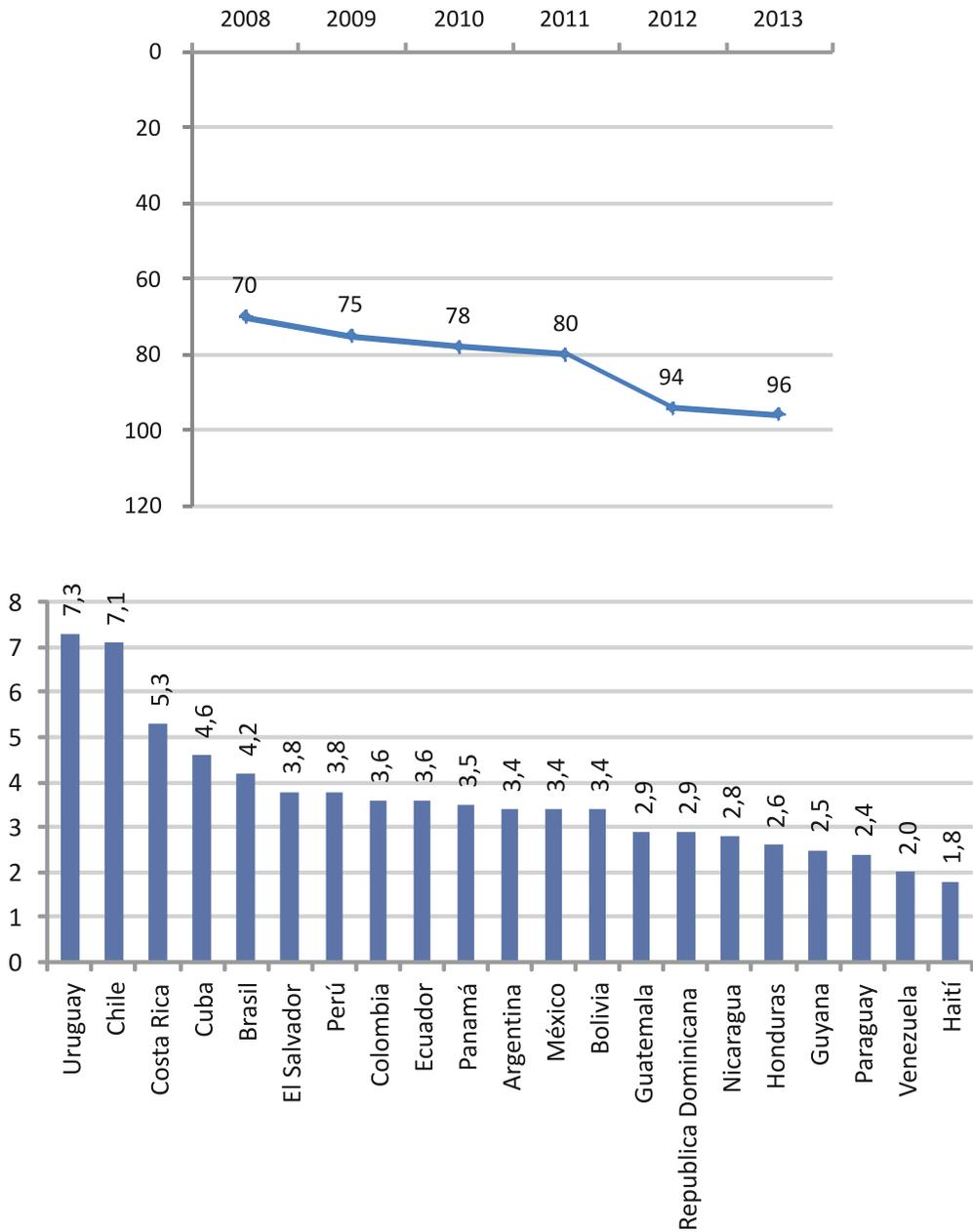


Figura 55. Índice de percepción de la corrupción (IPC), 2013.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Transparency International (2013).

2.4.3 Violencia

La violencia en Colombia ha coexistido y determinado la historia de nuestro país. Viene desde la conquista (1500-1550), pasando por la colonia (1550-1810), la independencia (1810-1819), la azarosa conformación de la República (Siglo XIX), hasta nuestros días con diferentes matices, actores y circunstancias (siglo XX y comienzos del XXI).

Se puede establecer por las llamadas causas objetivas que relacionan los niveles de esta con la situación económica, social y política del país, es decir, que tiene un origen estructural históricamente expresado en términos de expropiación, imposición, dominación, domesticación, sometimiento, esclavitud, desigualdad, exclusión, segregación, discriminación, injusticia, antidemocracia, fraccionamiento, carencia de legitimidades, marginación, ausencia de integración, bipartidismo, regímenes militares, modelos impuestos, intolerancia política y, en fin, en todo lo contrario a los derechos humanos y emergentes actuales, y donde los protagonistas han sido a lo largo del tiempo españoles, criollos, Estado, grupos económicos, partidos políticos, guerrilla, paramilitares y delincuencia común.

En Colombia son expresiones frecuentes de la violencia los homicidios (Figura 56), las amenazas, los falsos positivos⁸⁵ (Figura 57), el desplazamiento forzado (Figura 58 y 59), entre otros más.

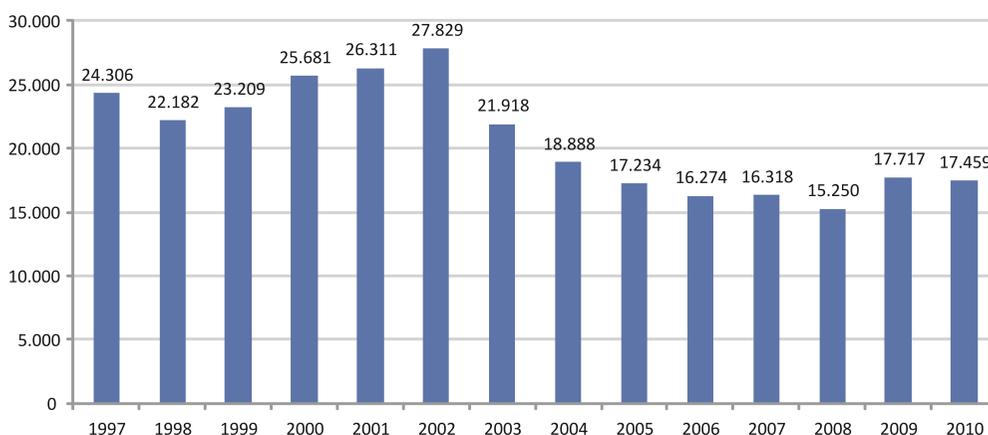


Figura 56. Homicidios por año, Colombia 1997-2013.

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2013).

⁸⁵ Confabulación entre militares y paramilitares para presentar los hechos como si hubiesen ocurrido en enfrentamientos armados o combates, incluso trasladando personas de diferentes localidades (secuestro) para luego presentarlos dados de baja en combate en sitios distintos a su lugar de residencia.

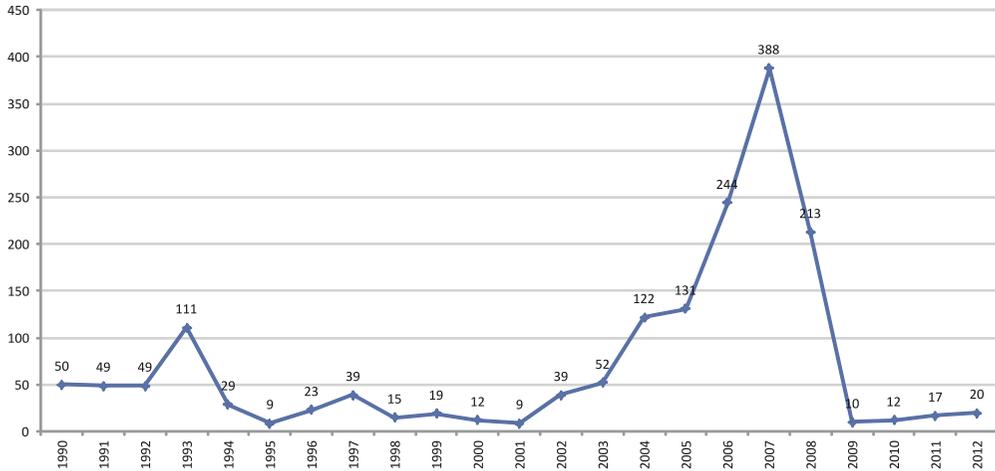


Figura 57. Víctimas de falsos positivos, Colombia, 1991-2012.
Fuente: Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP- (2013).

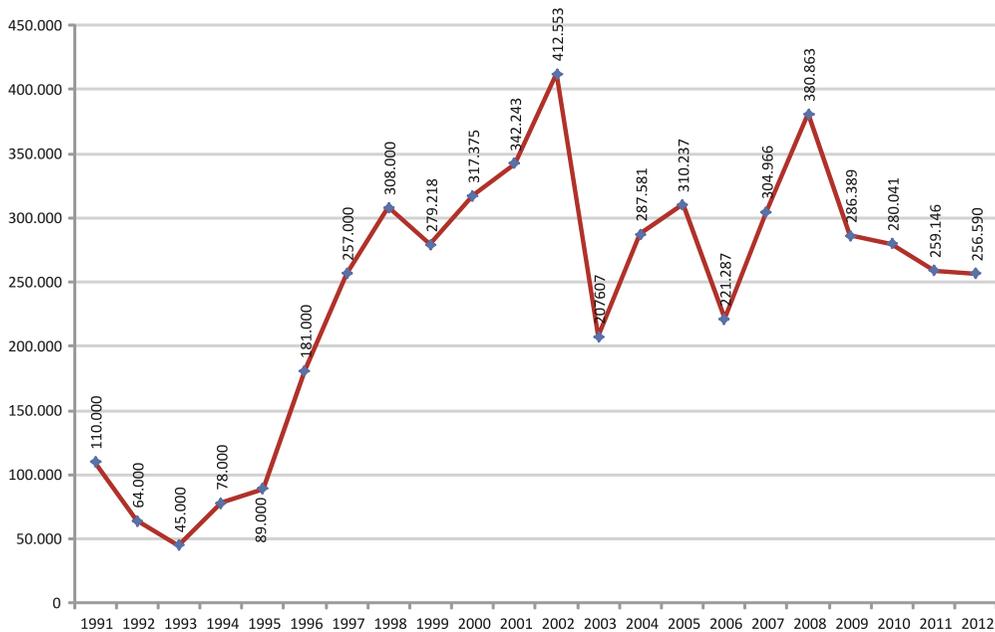


Figura 58. Desplazamiento forzado, Colombia, 1991-2012.
Fuente: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES- (2013).

En la lucha del Estado contra fuerzas ilegales (guerrilla, narcotráfico y delincuencia organizada), se han utilizado métodos y realizado acciones por fuera de los estándares legales, constitucionales y de los derechos humanos universales (secuestros, desapariciones, torturas, falsos positivos y uso de armamento no convencional).

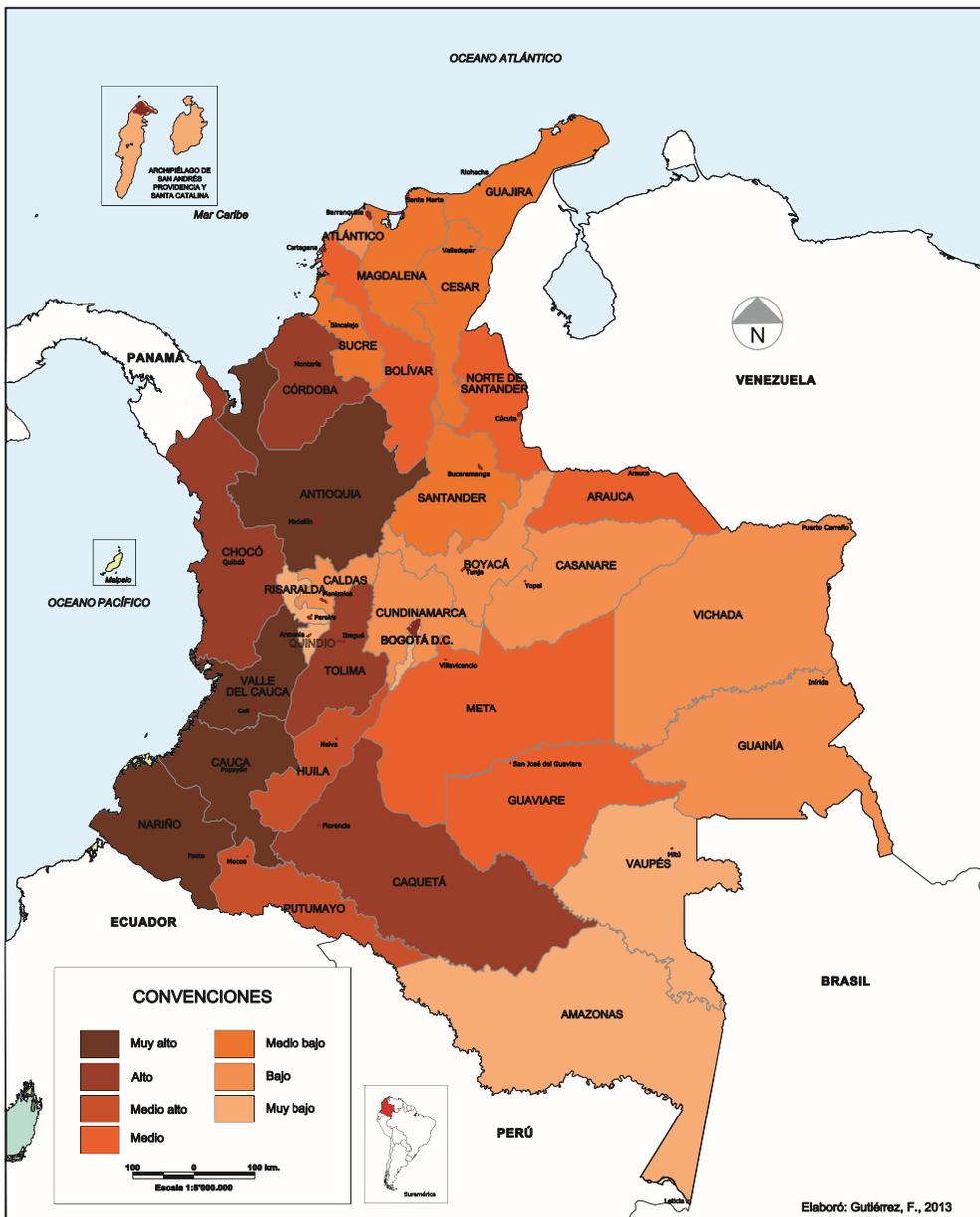


Figura 59. Desplazamiento por departamentos, Colombia, 2012.

Fuente: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES- (2013).

Pareciera que en el país la capacidad de respuesta y rechazo frente a la violencia se ha perdido y esta ha llegado a ser parte de lo cotidiano, generando miedo, desconfianza, inseguridad entre las personas y pérdida del tejido social.

Colombia, para el 2011 ocupa el quinto lugar entre los catorce países más violentos del planeta⁸⁶, según el informe "Carga Mundial de la Violencia Armada", publicado por la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre la Violencia Armada y Desarrollo, y en el cual se sostiene que "a mayor violencia armada, menor desarrollo".

El informe revela que la violencia está fuertemente vinculada con resultados negativos en materia de desarrollo, plantea que mientras mayor es el nivel de violencia en un país, mayor es la brecha de desarrollo en comparación con otros países; los países que registran en términos proporcionales una menor desigualdad de ingresos y menores niveles de desempleo registran también, en términos comparativos, menores niveles de homicidios; los países con menores niveles de desarrollo humano e ingresos casi siempre registran niveles de violencia altos a muy altos (Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, 2011).

En síntesis, Colombia siendo exitosa en su crecimiento económico, fracasa en materia de "un buen vivir y el buen convivir", así la connotada frase de la modernidad con que se publicita el país tiene un sentido ambiguo por la inseguridad: "Colombia, el riesgo es que te quieras quedar" y más si es en la periferia de las ciudades o en espacios rurales; y respecto a la sostenibilidad se puede afirmar que a mayor violencia, menor es la posibilidad de una vida territorial sostenible. Sin respeto a la vida nada es sostenible.

De por sí, la vida territorial sostenible busca un buen vivir, sin conflictos ni violencia y expresa una relación diferente entre las personas y su entorno social y natural, alejada de los parámetros de la modernidad y el crecimiento económico como fin: "el individualismo, la búsqueda del lucro, la relación costo-beneficio como axiomática social, la sobreutilización de la naturaleza, la relación estratégica entre seres humanos, la mercantilización total de todas las esferas de la vida humana y la violencia inherente" (Dávalos, 2008).

⁸⁶ Salvador, Irak, Jamaica, Honduras, Colombia, Venezuela, Guatemala, Sudáfrica, Sri Lanka, Lesoto, República Centroafricana, Sudán, Belice y Congo.

2.4.4 Índices de democracia

El índice de democracia, medido por la Unidad de Inteligencia The Economist -UIE- (2010), establece el rango de democracia en 167 países, basado en los resultados de 60 indicadores, que se agrupan en cinco diferentes categorías: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política.

Colombia en esta clasificación aparece por debajo de 25 países que, según el estudio, tienen una democracia plena (primer rango), siendo ubicada en el segundo rango, en la posición 32 entre 54 países catalogados como democracias defectuosas o imperfectas, y a partir de estos, se clasifican 36 países en regímenes híbridos en el tercer rango y 51 países en el cuarto rango como regímenes autoritarios (Figura 60).

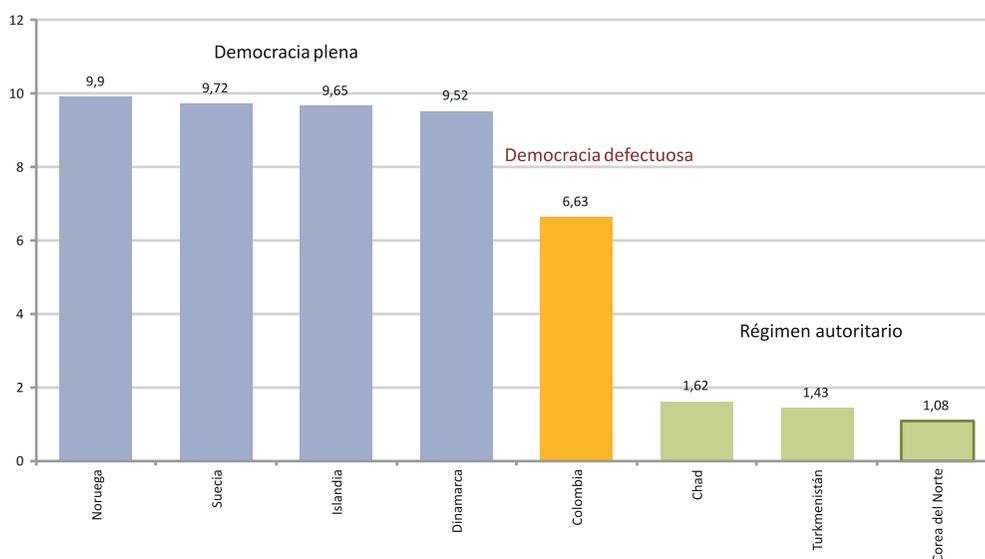


Figura 60. Posición comparativa de Colombia entre los tres primeros y tres últimos países en el índice de democracia, 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Unidad de Inteligencia de The Economist -UIE- (2010).

A nivel regional, la Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Polilat analizan el comportamiento democrático en dieciocho países de Latinoamérica⁸⁷ desde el año 2002, a través del "índice de desarrollo democrático de américa latina (IDD-Lat)".

⁸⁷ Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México y República Dominicana.

El IDD-Lat mide cuatro dimensiones de la democracia latinoamericana: condiciones básicas de la democracia, respeto en el ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles de los ciudadanos, calidad institucional y eficiencia política, y ejercicio de poder efectivo para gobernar generando mayor desarrollo económico y social.

Para el 2012, la Fundación presenta los resultados obtenidos, mostrando a Colombia en el décimo lugar e identificándola como una democracia de desarrollo bajo junto con los países de El Salvador, Paraguay y Honduras.

Concluyendo, de acuerdo con las mediciones anteriores existen democracias de mayor o menor validez, Colombia se clasifica como democracia defectuosa, precaria y fallida territorialmente. En este orden de ideas, es necesario señalar que la economía de mercado es intrínseca a la democracia liberal, es decir, que no se concibe una democracia liberal clásica sin una economía de mercado, lo que de por sí nos lleva a la respuesta del origen de todos los problemas que se han tratado.

Lo anterior es contrario a la democracia constitucional, social, deliberativa, participativa y directa, que genera un entorno favorable y desencadena los cambios necesarios para la construcción de la vida territorial sostenible, como un profundo proceso de cambio en un contexto orientado al buen vivir y convivir; concepción que al adquirir un alto valor para la sociedad puede convertirse en un nuevo paradigma. Su logro depende del disfrute de un entorno de libertad que propicie el debate permanente e informado sobre las opciones existenciales, esto quiere decir que se requiere vivir en una democracia en constante perfeccionamiento por participación. Está demostrado que los procesos de toma de decisión abiertos y participativos fortalecen las posibilidades de integración de lo ambiental, lo social y lo económico y por tanto, la sostenibilidad. Sin democracia real no puede prevalecer una visión sostenible de la vida territorial.

2.4.5 Índice de desarrollo humano (IDH)

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) crea el IDH en el año 1999, para medir en forma parcial el nivel de desarrollo humano en los distintos países del mundo y a nivel regional, siendo de interés por cuanto evalúa temas diferentes al crecimiento económico como la expectativa de vida y la educación. Colombia en desarrollo humano en la escala departamental, como resultado muestra otras realidades diferentes a la economía de mercado en la distribución espacial respecto a Latinoamérica y el Caribe y el mundo, está por debajo de la media regional y de los valores mundiales, lo que demuestra una crisis mundial en este sentido (Figuras 61 y 62).

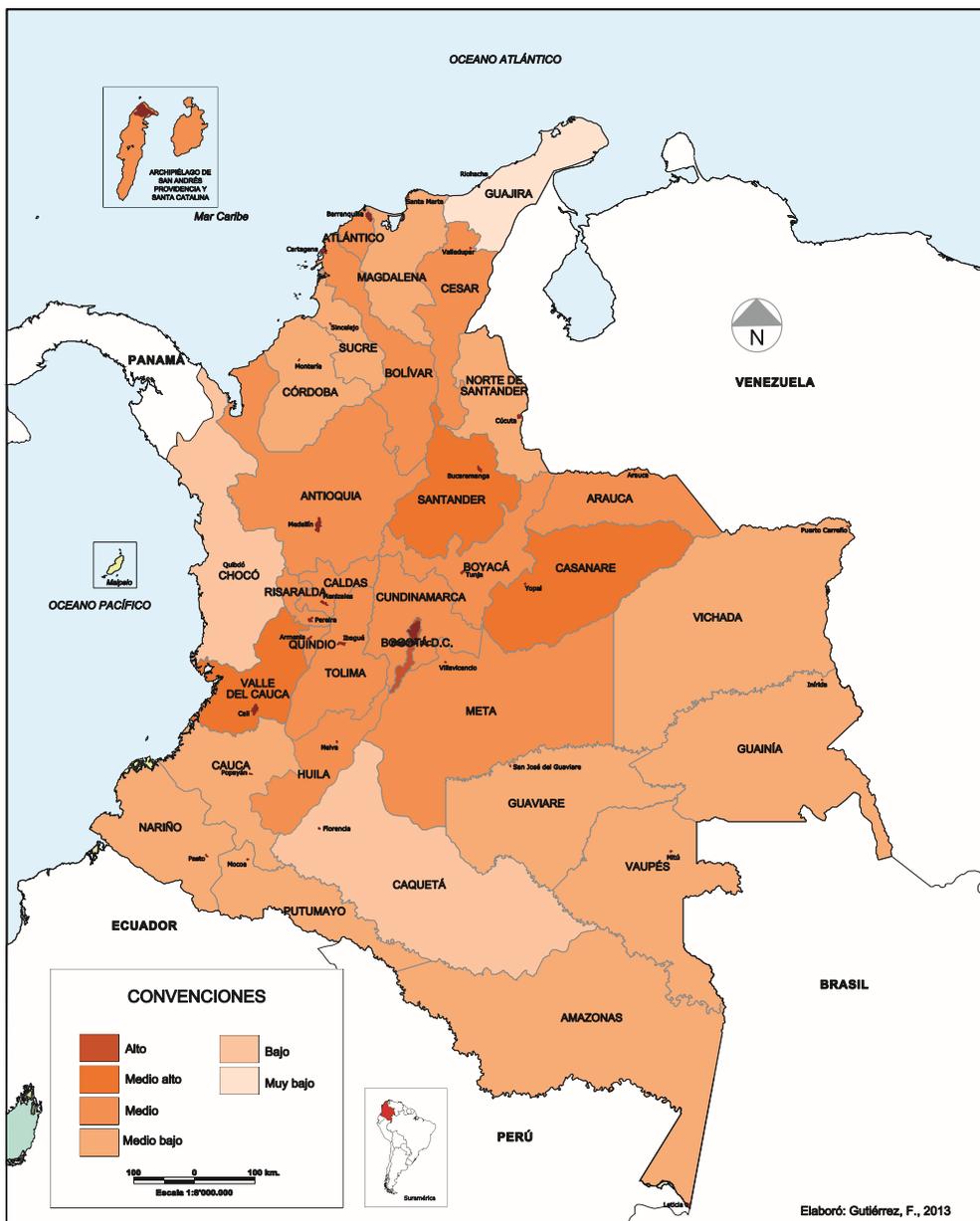


Figura 61. Índice de desarrollo humano por departamento, Colombia, 2012.
Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2013).

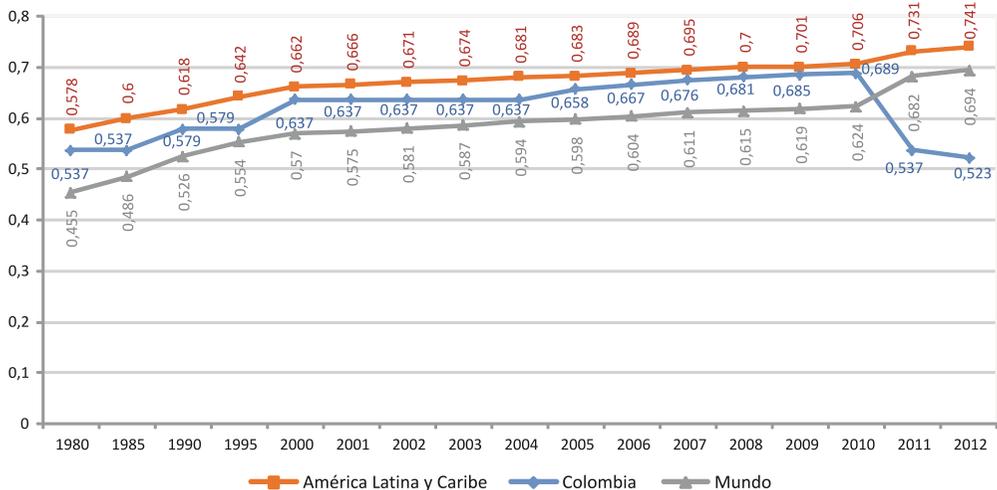


Figura 62. Índice de desarrollo humano (IDH) comparado, 2012.
Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2013).

2.4.6 Síntesis

En el territorio colombiano el modelo económico neoliberal facilita la acumulación y concentración de la riqueza y el acaparamiento de la tierra, posibilitando que una familia o grupo obtenga también el poder político, círculo del llamado "progreso", generador de corrupción al apropiarse de los bienes del territorio y las libertades de las personas por medio de las estructuras estatales y jurídicas, lo cual origina violencia y, con todo lo anterior, denota una democracia fallida territorialmente.

Por tales razones, es evidente que seamos clasificados como el país más desigual, corrupto, violento, con democracia defectuosa y donde los espacios de resistencia posibilitadores de una nueva forma de vida son excluidos o invisibilizados.

El modelo de desarrollo neoliberal da respuesta a los problemas enunciados de manera asistencialista, instrumentalista e inmediatista como la cara buena (política) de la globalización del capital (economía), que después de aprobada la Constitución Política de Colombia en 1991, tiene desde entonces una larga lista de contradicciones y violaciones, que han provocado un estado de constante contravención a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que demanda una revisión del estilo de vida vigente.

Las corrientes neoliberales en el país argumentaron a partir de la década del 80 que todo lo público era corrupto y que las privatizaciones lo

resolverían, pero el tiempo ha demostrado que no es cierto, pues lo privado, debido al modelo económico, resulta más voraz en la corrupción y más ineficiente que lo público; por tanto se puede afirmar que la corrupción del país está en relación directa con el modelo económico actual "del vale todo". Así, la dimensión del problema pone en evidencia que la ética, la moral y los valores más preciados de los colombianos se han ido desmoronando.

En el modelo de economía de mercado o capitalista, la búsqueda desmedida del lucro lleva a las personas, empresas nacionales e internacionales a realizar actos inaceptables. La corrupción no es un problema exclusivo de Colombia, es de todos los países donde impera el modelo económico neoliberal basado en el individualismo egoísta, la codicia personal, el afán desmedido de lucro y la subcultura del soborno como medios de acumulación de bienes y dinero; muy diferente a una visión de vida territorial sostenible basada en la solidaridad humana, la realización colectiva de la individualidad, la satisfacción racional de las necesidades fundamentales expresada en objetivos de equidad, justicia social, económica, ambiental y territorial para el buen vivir y convivir de las personas.

Del mismo modo, la violencia, el narcotráfico y los grupos armados ilegales en Colombia, han presionado una mutación de la corrupción, igual o más peligrosa: la captura del Estado, entendida como "la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de decisión política en los ambientes ejecutivos, legislativos y regulatorios" (Transparencia por Colombia, 2011). Sin la construcción de una nueva ética y cultura es imposible solucionar los problemas tratados.

Para concluir, la concepción de desarrollo eurooccidental norteamericano creador de la forma de vida que conocemos en su discurso, bajo el modelo neoliberal, no puede dar respuestas políticas e institucionales que hagan posible un proceso de construcción de una forma de vida sostenible en la vigencia de los derechos fundamentales humanos y de la naturaleza, como base para una sociedad solidaria, justa y equilibrada en el marco de instituciones biocéntricas que aseguren la vida.

Por ende, la vida sostenible en los territorios no es posible concebirla bajo la concentración hegemónica del poder político, la situación creciente de la corrupción, la violencia rampante, una democracia fallida territorialmente y un desarrollo humano incipiente. La propuesta de vida territorial sostenible es una alternativa convocante para un "buen vivir" frente a las políticas neoliberales y el modelo de desarrollo como forma de vida.

2.5 Gestión del desarrollo sostenible

"Nuestros sabios no están en Europa, con los grandes pensadores políticos que hemos leído en la historia, sino que están acá, en las selvas, en los ríos están pescando para sobrevivir y a ellos es que debemos escuchar para lograr lo que soñamos: la utopía"
(Orlando Fals Borda, s.f.)

En el siguiente acápite se revisa la gestión el desarrollo sostenible en Colombia a partir del marco jurídico, las políticas públicas, la planificación territorial y la actuación del sector privado como complemento al examen de los contextos económico, ambiental, sociocultural y político institucional, con el propósito de establecer si la gestión realizada va en la misma dirección de los contextos en cuanto estos no contribuyen a una política exitosa para el desarrollo sostenible, evidenciando su carácter de oxímoron.

Es claro que el problema del desarrollo "no es un asunto puramente económico, social, ambiental o político, sino un problema estructural, sistémico, del tipo de sociedad que hemos construido como reflejo del modo de producción dominante y la ideología que le es consustancial" (Massiris, 2012b, p. 60).

El hecho de afirmar que "Colombia no cuenta con un modelo de desarrollo sostenible⁸⁸" está en directa relación con su gestión territorial, sobre la cual Ángel Massiris señala que un común denominador en esta ha sido el divorcio entre la planificación territorial y la sectorial junto con la desarticulación interesalar de la primera, siendo evidente la debilidad de principios fundamentales como los de integralidad, coordinación, concurrencia, concertación y cooperación (Massiris, 2012b).

En Colombia, la gestión pública ha sido concebida alrededor del principio capitalista de "vivir mejor" y su correlato: tener más "desarrollo" siguiendo las ideas lineales de la "civilización y progreso", en una matriz de poder mundial desigual que legitima las relaciones de dominación y superioridad/ inferioridad, señalando el desarrollo como progreso material y crecimiento económico, y como juicio y control sobre la propia vida, apropiando el discurso del modelo euro occidental norteamericano.

Por otra parte, existe la idea de una nueva concepción de gestión, bajo un enfoque humanista, centrado en la persona y referido con frecuencia como "desarrollo humano integral y sostenible"⁸⁹, que a pesar de "lo holístico y el lenguaje integral" con que se presenta, está destinado a la continuidad

⁸⁸ Conclusión tácita presentada el 17 de junio en la conferencia en Río+20 2012 "El futuro que queremos" por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Programa para el Medio Ambiente (PNUMA), con el índice de riqueza incluido 1990-2008.

⁸⁹ Perspectivas de la ONU, PNUD, PNUMA, Manfred Max-Neeff y Amartya Sen, entre otros.

del funcionamiento de la lógica multicultural del capitalismo neoliberal (continuación de la occidental moderno-colonial imposición) y su capacidad de modos de pensamiento y condición de ajustarse a un sentido común que legitima las máquinas de poder, haciendo más compleja la búsqueda de alternativas (Torres, citado por Sverdlick, 2002, en Walsh, 2010).

Se trata también de una interculturalidad funcional entendida como parte de una estrategia institucional que busca promover el diálogo, la tolerancia, la convivencia y la inclusión sin necesidad de hacer frente a las causas de la desigualdad, sino que hace "funcional" la diversidad en el sistema (Tubino, 2005, citado por Walsh, 2010); lo que contrasta con lo que Walsh (2002, 2009) ha denominado 'interculturalidad crítica', que inicia con un profundo cuestionamiento del sistema y busca su transformación importante en términos sociales, políticos, epistémicos y existenciales. Esto es, un nuevo ordenamiento de estructuras, instituciones y de relaciones.

Por otra parte, las propuestas para una "verdadera vida colectiva" (oportunidad para construir colectivamente un nuevo modelo de vida), comienzan a florecer como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, político-institucionales, socioculturales y ambientales que garantizan la realización de una vida territorial sostenible, ideal de lo que debería ser una sociedad digna, con el objetivo de lograr un vivir y convivir bien, basado en la generación de nuevos equilibrios territoriales, la democratización del Estado, la atención a las preocupaciones biocéntricas y el mejoramiento en las condiciones de vida, que responda a la urgencia de un contrato social radicalmente diferente, que presente alternativas al capitalismo y a su proyecto de desarrollo neoliberal.

En este contexto, tal como lo ha planteado Massiris (2012a, p. 22), la gestión del desarrollo sostenible en Colombia se da en el marco de las políticas territoriales del neoliberalismo como medio de instrumentación y estrategia de la gestión pública, con un enfoque económico sectorial⁹⁰, unido a una incipiente descentralización territorial y una ordenación del territorio débil en la regulación de los usos, ocupación y transformación del territorio; sin un manejo eficiente de lo ambiental (país extractivista, donde los intereses privados siguen primando sobre los públicos); con ausencia de integralidad dimensional en la planificación territorial

⁹⁰ Las políticas sectoriales de desarrollo se han concebido e implementado desconociendo los planes de ordenamiento territorial generando conflictos en la gestión del territorio, en especial entre el poder central (gobierno nacional) y los poderes regionales y locales, así como entre el interés público y el privado, y entre los objetivos de crecimiento económico de las políticas sectoriales con los de protección ambiental, conservación de los recursos naturales y de bienestar social (Massiris, 2012a, p. 22)

(desarticulación, incoherencia y no compatibilidad de las políticas públicas⁹¹); y sin territorialización, es decir, sin incorporar las cualidades del territorio a la gestión como son la integralidad, escalaridad, diversidad y temporalidad, lo que no es coincidente con la visión de una vida territorial sostenible.

En el país se construyen discursos retóricos acerca de los avances que se registran a nivel local y nacional en el desarrollo y desarrollo sostenible clásico (crecimiento del PIB, establecimiento de áreas protegidas, obras públicas de infraestructura, etc.), cuando en la realidad, todo sigue igual o con tendencia a empeorar, como señalan los indicadores examinados en los capítulos anteriores. Se publican informes en los que se muestran progresos, como cumplimiento de los acuerdos firmados en la Conferencia de Río de Janeiro, rebautizando como desarrollo sostenible programas y proyectos sectoriales sobre los que se basa la economía de mercado y que difícilmente son sostenibles en su esencia y práctica (accionar justificativo de las empresas multinacionales mineras, petroleras y de la agroindustria).

Rodríguez (1994) cuestiona que al no tener una política de desarrollo sostenible, no se impulsan leyes en este sentido, y cuando las expiden no están bien enfocadas, beneficiando al sector privado o la producción sectorial, o a ambos, que ahora también ven en la sostenibilidad un negocio lucrativo⁹².

La gestión para una vida territorial sostenible consiste en la capacidad de decidir y ejecutar el manejo de "lo propio" de manera: ordenada, donde los actores del territorio definen democrática, participativa y consensuadamente dónde hacer o no hacer determinada actividad en función de su potencial y vocación; planificada, porque se piensa y debate antes de actuar, o sea, se vislumbra lo que puede pasar en el futuro si se actúa de determinada manera, existiendo una imagen compartida y aceptada colectivamente; sostenible, porque las acciones se realizan a partir de los bienes comunes endógenos, problemas, aspiraciones y oportunidades de localización que benefician a los habitantes actuales y a las futuras generaciones, por la manera como van a recibir el patrimonio territorial (físico, ambiental, cultural y simbólico, y relacional); integral, por cuanto contempla todos los elementos que permiten una buena

⁹¹ Es frecuente observar como los ministerios de transporte, ambiente y desarrollo sostenible, agricultura y desarrollo rural, minas y energía, comercio, industria y turismo, manejan criterios y enfoques diferentes (sectoriales) "chocando" en su accionar sectorial, debido a la contradicción del modelo de desarrollo en cuanto a su enfoque en ambiente y economía del crecimiento.

⁹² Lo sostenible se utiliza para hacer 'green washing' o mercadeo bajo falsas pretensiones de sostenibilidad.

gestión⁹³, en función del equilibrio entre las dimensiones del sistema territorial; y eficiente, en cuanto se produce lo posible y necesario de la mejor forma.

2.5.1 Marco jurídico

"No sabemos lo que pasa y eso es lo que pasa"
(Ortega y Gasset s.f.)

En Colombia en 1974 se establece el Código de Recursos Naturales, pionero en América Latina en la normativa de protección ambiental, heredero de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano (1972) y de las preocupaciones mundiales sobre los límites ambientales en el marco del crecimiento.

Siguiendo la línea internacional de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para el crecimiento económico, Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, en el artículo 80, declara:

[...] el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

La Constitución define el carácter social del Estado, reconoce la protección del medio ambiente como principio fundamental y derecho colectivo. Establece y sintetiza los elementos que orientan el manejo ambiental del país: protección del ambiente, compromiso con la sostenibilidad y el crecimiento económico, control fiscal, participación ciudadana y respeto por la cultura; quedando de esta manera establecidas todas las contradicciones y problemas del presente en la práctica, respecto al oxímoron desarrollo-sostenibilidad.

La Constitución Política tiene origen en la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de 1990, trata de interpretar el anhelo de democratización de la sociedad y la construcción de nuevos pactos sociales a largo plazo, tránsito de la "democracia representativa" a la "democracia participativa", al tiempo que la apertura económica y la economía neoliberal captaban los textos constitucionales, que en solo dos décadas

⁹³ Diagnósticos endógenos integrales, incluyentes, participativos, informativos, consultivos y consensuados para la toma de decisiones, y con la posibilidad de legislación directa.

de existencia lleva 27 actos legislativos reformativos que han afectado a 84 de sus 380 artículos, es decir, el 22 % de su articulado total (Espinosa, 2011, p. 200 y 201).

En el año siguiente, 1992, se celebra la Cumbre de la Tierra, establecida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en Río de Janeiro (Brasil), allí se acepta que la problemática entre medio ambiente y desarrollo rebasa lo técnico y que, por lo tanto, el deterioro ambiental tiene implicaciones económicas, sociales y políticas fuertes y a largo plazo. Cuestiona el modelo de desarrollo impulsado por los países de alto ingreso per cápita y grupos económicos por cuanto contribuyen al deterioro ambiental. Se abre al debate (confrontación política) que cuestiona el desarrollo basado en crecimiento económico y que busca encuadrarlo en un concepto como una nueva forma de entenderlo y mirarlo en armonía con el ambiente (enfoque neoliberal).

En este entorno, Colombia, mediante la Ley 99 de 1993⁹⁴, concretada con la creación del Ministerio de Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), recoge la preocupación ambiental a nivel mundial que se consolida con la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992) y dicta los fundamentos de la política ambiental adhiriendo a los principios universales del desarrollo sostenible de la Declaración de Río: "El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la declaración" (Ley 99, 1993, artículo 1°, Principios ambientales generales, numeral 1).

En esta misma Ley 99 de 1993 se define el concepto de desarrollo sostenible en el artículo 3, como el que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y el bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales, ni deteriorar el medio ambiente.

La definición anterior refleja el círculo avieso de la economía de mercado, en el sentido de que a mayor crecimiento económico, mayor calidad de vida, mayor uso de los recursos, mayor concentración y por consiguiente, mayor impacto en los territorios, recogiendo el discurso del capital mundial, que es "más de lo mismo", en cuanto a crecimiento económico,

⁹⁴ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). El MMA en el año 2002 pasa a ser el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MVDT), cumpliendo algunas de las funciones del anterior Ministerio de Desarrollo Económico (Gobierno de Álvaro Uribe Vélez), y en el 2011 en el Gobierno de Juan Manuel Santos se convierte en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) -eufemismo de la modernidad-.

al que se le agrega la retórica de la sostenibilidad ambiental a través de la conservación ambiental, aunque subyaciendo la contradicción entre crecimiento y deterioro ambiental, ya que bajo el enfoque neoliberal el fin último es la mayor producción para la acumulación de capital, por lo general "a como dé lugar", olvidando la finitud de los recursos naturales o implementando tecnología que no ha dado los resultados esperados, lo que hace imposible la sostenibilidad ambiental cuando se mira como un factor y recurso de producción y no de vida.

En el artículo 1º, numeral 6, de la Ley 99 de 1993, se consagra el "principio de precaución" en la protección ambiental y conservación de los recursos naturales, que consiste en que las autoridades ambientales y los particulares, cuando exista peligro de daño grave e irreversible ambientalmente, le darán aplicación teniendo en cuenta el resultado de la investigación científica y si no hay certeza absoluta, no es razón para postergar la adopción de medidas para impedir la degradación del medio ambiente.

Al respecto, los interesados en el crecimiento económico responden basados en la incipiente legislación ambiental que le está otorgando facultades ilimitadas a las autoridades ambientales para que, sin que medie la certeza científica absoluta de que la actividad económica produzca graves daños al ambiente, adopten medidas que lesionen los derechos e intereses de las personas afectadas con tales decisiones, permitiendo la actuación arbitraria de las autoridades ambientales, lo que no es coherente con un Estado de derecho, en consecuencia, se viola el derecho al debido proceso, a la defensa, a los derechos adquiridos, al trabajo, al principio de la buena fe, entre otros, cuando la autoridad ambiental acude a este principio y decide el cierre o la suspensión de la actividad, que en concepto de tal autoridad causa daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana (García, 2003, p. 207).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional precisa el principio de precaución indicando que corresponde al desarrollo del derecho internacional en materia ambiental y no puede ser objeto de decisión interna que viole disposiciones constitucionales⁹⁵. En la Constitución, este principio es entendido como "responsabilidad de todas las personas y ciudadanos, y no sólo del Estado".

Por otra parte, el derecho ambiental en Colombia como nueva rama de las ciencias jurídicas encuentra resistencia dentro del mismo discurso jurídico, el cual tiende a preservar paradigmas que aparecen en los siglos XVII y XIX y otros inspirados en el derecho romano, en los cuales prevalecen

⁹⁵ Sentencias C-400 de 1998; C-012 de 2001 y C-189 de 2000, entre otras.

los derechos patrimoniales privados en las relaciones con las cosas (res) o posesiones territoriales⁹⁶; en dirección opuesta, el derecho ambiental consagra principios de derecho público y patrimonio común en relación con la oferta ambiental (García, 2003, p. 211).

En Colombia el derecho ambiental, tanto público administrativo como del penal ecológico-científico, no ha recibido el reconocimiento y garantías necesarias ni por parte de las instancias gubernamentales ni de las escuelas de derecho o colegios profesionales de abogados. Las resistencias que el derecho ambiental encuentra en las áreas tradicionales y 'rentables' del quehacer jurídico (civil y comercial) se extienden a los espacios universitarios y académicos. La marginalidad del derecho ambiental es un efecto directo e indirecto de la relación saber-poder. Falta la comprensión del medio ambiente como un todo. Así, por un lado, se parte de una concepción económica del ser humano entendido como ser individualista y consumidor que sólo piensa en maximizar sus propios intereses -definidos siempre en términos económicos- y, por otro lado, de una concepción de la naturaleza reducida al status de cosa dominada que puede ser infinitamente dominada (García, 2003, p. 214-215).

A partir de la Ley 99 de 1993, se dictan otras leyes y decretos sobre temas ambientales de acuerdo con el enfoque de desarrollo y la problemática sectorial que va surgiendo y que en algunos casos abordan el desarrollo sostenible como apéndice de estos, por cuanto no ha prosperado una cultura legal ambiental, ni mucho menos una visión del desarrollo sostenible entendido en su integralidad y territorialidad, sino que sigue prevaleciendo el enfoque de la preservación de los recursos naturales "enfoque clorofila", privilegiando el crecimiento económico, debido a la relativa novedad del derecho ambiental y su marginalidad académica.

Después de la Conferencia de Johannesburgo en el 2002, y como resultado de la influencia de las prioridades fijadas en las Metas del Milenio 2000, se produce un viraje de la política internacional ambiental hacia lo que se denomina "Agenda Gris". Esta reorientación de la agenda internacional es un argumento importante del Gobierno nacional para reestructurar el Ministerio del Medio Ambiente y dar un cambio a la política ambiental, enfocada ahora a enfrentar las amenazas del ambiente sobre la salud y el bienestar de la población a escala local, relacionadas con la insuficiente provisión de agua y servicios de saneamiento, la contaminación del aire y

⁹⁶ El Artículo 58° (Reformado. A.L. 1/99, art. 1°) consigna: "se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".

los recursos hídricos, y los desechos sólidos.

Un ejemplo significativo de legislación en el país, supeditada al modelo de desarrollo de crecimiento económico neoliberal, es la Ley 685 del 2001 (Código de Minas), que significa un avance en seguridad jurídica para los inversionistas, haciendo evidente la privatización en la exploración y explotación de las minas, y la facilidad para estos propósitos al quedar corta en las exigencias técnicas, económicas y ambientales que deben cumplir, y aun así, no logra atraer como se esperaba más inversión privada, por lo que se impulsa la reforma del Código de Minas a través de la Ley 1382 de 2010, dando mayores prerrogativas y concediendo más ventajas para que la empresa privada aproveche los territorios ricos en minerales como parte de su programa político centrado en el fomento de la inversión extranjera y en la industria minera en los planes de desarrollo⁹⁷.

La Ley 1382 permite que áreas de las reservas forestales sean sustraídas del régimen de protección para ser exploradas y explotadas⁹⁸; la pérdida del derecho de preferencia de los pequeños mineros en obtención de la concesión contribuye a que la pequeña minería pague lo mismo que la gran industria, pues ya no cuentan las hectáreas concedidas, sino el tiempo que dure la actividad minera⁹⁹. Por otra parte, los contratistas de obras públicas ahora deben comprar los materiales a las empresas mineras¹⁰⁰, se agilizan los trámites en beneficio del sector¹⁰¹ y se tramita sin consulta a comunidades indígenas y afrodescendientes¹⁰² (ÁmbitoJuridico.com, 2010).

Para bien, la Corte Constitucional declara inexecutable la norma por el hecho de no haber consultado previamente a las comunidades indígenas sobre el particular, otorgando un plazo de dos años al legislativo para presentar un nuevo proyecto. Así las cosas, la explotación minera sigue

⁹⁷ Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006, Hacia un estado comunitario; Álvaro Uribe Vélez 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos; Juan Manuel Santos, 2010-2014, Prosperidad para todos.

⁹⁸ La Ley 2 de 1959 establece siete zonas de reserva forestal en las que están prohibidos los usos de explotación económica. Son las zonas más boscosas y selváticas del país, como la costa del Pacífico y la Amazonía.

⁹⁹ Además de las regalías, el minero paga al Estado por el uso del suelo y el subsuelo de propiedad de la nación, denominado canon superficiario (especie de arrendamiento).

¹⁰⁰ Esta norma es objetada por cuanto lo que antes era gratis para la nación, ahora tiene costo.

¹⁰¹ Procesos dispendiosos como la expropiación de inmuebles y las peticiones de servidumbre, que pueden durar meses, se hacen en un mes.

¹⁰² El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Colombia, y el artículo 330 de la Constitución obligan al Estado a consultar previamente toda medida legislativa y administrativa que implique la explotación de los recursos en territorios indígenas y afrodescendientes con sus comunidades.

teniendo lugar bajo las condiciones señaladas en la Ley 685 de 2011, actuando en defensa de lo privado sobre los bienes públicos y cualquier modificación seguirá la misma ruta. Ejemplos iguales se dieron con la Ley de Desarrollo Rural y la Ley Forestal reglamentadas posteriormente como "proyectos especiales" entre otros, con las cuales se destrababan actuales y futuras inversiones agropecuarias, forestales o mineras de gran escala.

Acerca de la "incomodidad" del Gobierno y las multinacionales por las consultas a las comunidades, se escuchó la voz del ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo Salazar diciendo: "la Corte debe revisar los fallos, pues los procesos de consulta se están convirtiendo en verdaderos peajes; urge solucionar el tema de las consultas, ya que los proyectos no pueden demorar hasta que se hagan o se les da la gana de responder o acceder". Situación calificada por el Ejecutivo como 'crítica', por cuanto "tiene frenadas iniciativas legislativas claves, como la ley de desarrollo rural o las reformas del Código Minero y de las CAR, las cuales no pueden ser tramitadas por el Congreso hasta que las comunidades indígenas y afrodescendientes den su visto bueno". "Estas comunidades han querido convertir la consulta en una especie de 'veto' y escenario de 'negociación', lo cual ha desembocado en parálisis de procesos" (Valero, 2013). La consulta previa es un derecho fundamental de las minorías étnicas consagrado en la Constitución y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, ratificado por Colombia.

Sin embargo, la consulta previa es necesaria para garantizar los derechos de los pueblos que recurren a ella, pero también para proteger el medio ambiente y, por esta vía, salvaguardar intereses que trascienden los de los grupos involucrados, posibilitando enriquecer nuevas normas con perspectivas diversas, haciéndolas más legítimas.

La extracción acelerada de recursos como el petróleo, el carbón y el oro, sin duda generará indicadores de crecimiento económico en los próximos años, pero eso no quiere decir que estemos avanzando en la senda del desarrollo sostenible. Más bien, la dinámica ambiental y la forma como está operando la administración pública nos señalan todo lo contrario. La manera como se ha favorecido el rápido y poco controlado desarrollo minero da lugar a un impacto ambiental negativo (Soto, 2011).

En el modelo de desarrollo neoliberal, donde haya riqueza natural siempre habrá usufructo, es decir, prima la visión del corto plazo, el enriquecimiento rápido, el interés particular y lo privado, sobre el largo plazo, la ganancia justa en equilibrio con una sociedad y el ambiente, lo colectivo y lo

público. La consulta se convierte en herramienta de resistencia de los territorios ante la avanzada neoliberal. La naturaleza y la vida que provee jamás serán temas del derecho neoliberal.

Posteriormente, el Decreto 1200 del 20 de abril de 2004, por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental, establece en el artículo 11 la competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) para fijar mediante resolución los indicadores mínimos de desarrollo sostenible, para que las corporaciones autónomas regionales (CAR) evalúen su gestión, el impacto generado, y se construya a nivel nacional un agregado para evaluar la política ambiental; siguiendo esta orientación se desarrollaron los indicadores mínimos en la Resolución 0643 del 2 de junio de 2004 (ver Apéndice F).

Estos indicadores carecen de herramientas de cohesión y unificación en todas las escalas territoriales del país, y su producción, actualización, integración y vigilancia no ha sido posible a través de las corporaciones autónomas regionales (CARS), como primeras autoridades ambientales.

En el 2005, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3343, establece los lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de agua, ambiente y desarrollo territorial, dentro de la misma perspectiva económica, haciendo alusión a la necesidad de atender de manera balanceada las "agendas gris y verde", por la presión del cumplimiento de los acuerdos internacionales más recientes en materia de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible, como la Cumbre del Milenio (2000) y la Cumbre de Johannesburgo (2002), donde Colombia se compromete a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, y la reducción de la pérdida de recursos naturales, entre otros. Obligaciones similares fueron suscritas en la Cumbre de Johannesburgo para proteger los ecosistemas y fortalecer la protección ambiental, pero los resultados hoy en día son aciagos.

Colombia, en los temas ambiental y desarrollo sostenible, continúa basada en los lineamientos de los acuerdos y tratados internacionales; sin embargo, en los reveses actuales en lo internacional tratando de presentarse en las mejores condiciones, no siempre ciertas, pierde la reclamación ante la "Corte de la Haya en el litigio territorial con Nicaragua y la salida es renunciar a la Corte"; ahora se presenta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por los hechos ocurridos en la toma del Palacio de Justicia Nacional en noviembre de 1985 por el Movimiento 19 de abril (M-19), realizando una "voltereta jurídica" que hace negar lo innegable, es decir, que "no hubo víctimas". De negación en negación, el país se aleja

del respeto de la legalidad internacional. Así mismo ocurre en las decisiones sobre medio ambiente y desarrollo sostenible, "los reversazos" en la ley son corrientes en la defensa de los intereses privados sobre los públicos.

Después de 20 años de la Constitución Política, se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley General de Principios, número 1454 de 2011, en cuyo artículo 3, Principios rectores del ordenamiento territorial, numeral 6, Sostenibilidad, se da al ordenamiento territorial la responsabilidad de conciliar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Lo anterior no tiene en cuenta que esto significa la territorialización de la gestión pública en cuanto a propuestas, participación, decisiones y aplicación.

Paralelo a lo anterior, en la Ley 1450 del 14 de junio de 2011, mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se lee que el Estado busca la aplicación de ejes transversales para lograr "una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental sea una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones" y propende a "un Estado que abogue por el desarrollo sostenible". Los ejes transversales deben apoyarse en "un crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento" (Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, p. 21). La contradicción persiste así, nada cambia desde la Constitución de 1991.

En la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el Desarrollo Sostenible "Cumbre de la Tierra Rio+20 2012"¹⁰³, la delegación colombiana presenta a nombre del Gobierno la propuesta de Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) en la línea de lo acordado hace 20 años, dichos objetivos fueron escuchados y aprobados como conceptos, pero no obtienen carácter vinculante (ver Apéndice E).

Un análisis de los ODS muestra que son similares a los Objetivos del Milenio (ODM), resumen de las problemáticas mundiales y búsqueda de cambio, impulsores de la "economía verde", sectoriales y generales, pero en lo fundamental se apartan del concepto básico de la vida sostenible territorial, que consiste en que los objetivos de la sostenibilidad son de construcción endógena, colectiva de cada territorio y de visión holística. Se colige que ante el vacío legislativo en materia de organización territorial se siguen aplicando leyes preconstituyentes¹⁰⁴. La Corte Constitucional en

¹⁰³ Río de Janeiro, Brasil, 20-22 de junio.

sus fallos ha trazado los lineamientos y solventado problemas entre crecimiento y ambiente; no siempre se aplica el principio de la precaución (internacionalización de las relaciones) y se han aprobado leyes ordinarias en diversos temas de ordenamiento territorial y ambiental, dispersas y sectoriales (Gutiérrez, 2010).

Por otra parte, se ha establecido en el legislativo colombiano una práctica aupada por el Ejecutivo y tolerada por el poder judicial, donde las leyes estatutarias anteceden a las orgánicas y unas y otras se deshacen en el tiempo con nuevas leyes, resoluciones, decretos y directrices del alto Gobierno (Espinosa, 2011, p. 200).

Ejemplo de lo anterior es la Ley 388 de 1997, referida al ordenamiento territorial municipal (OTM), que por su naturaleza estratégica debe orientar y guiar los planes de desarrollo municipal (PDM) y las orientaciones de las políticas sectoriales en el respectivo nivel territorial, es decir, los planes de desarrollo (PD) construyen la visión territorial de los planes de OTM; esto es lo que en primer lugar se ha incumplido en términos generales en el país, por cuenta de los planes de desarrollo municipal y de cuanto "plan sectorial" ha aparecido en el escenario normativo doméstico.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el que determina cuál será la orientación del territorio. Aquí es cuando se plantea que no será la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454 del 28 de junio de 2011), sino las locomotoras del Gobierno, las que en contravía de la propia Constitución Política dictarán y ejecutarán el modelo territorial a seguir (Espinosa, 2011, p. 201).

En las políticas públicas del país no se han considerado los aspectos territoriales, como tampoco los temas de la organización político-administrativa (regionalización) de la sostenibilidad integral, buen gobierno y organización e integración del territorio, claves en la resolución de los conflictos y gestores de un nuevo país. Se requiere de un Estado que garantice derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales. Es clave este nuevo arreglo entre Estado y sociedad participativa en asuntos públicos. El problema radica que desde los años ochenta el Estado es desmantelado y sustituido por el mercado.

Ni la Constitución ni el desarrollo legislativo tocan los asuntos estructurales

¹⁰⁴ Decreto Ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental); Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal); Ley 10 de 1978 (normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental); Ley 12 de 1983 (Comunidades Autónomas) y Ley 9 de 1989 (reforma urbana).

que aquejan al país, tampoco los pertinentes al desarrollo sostenible con visión sistémica u holística¹⁰⁵.

2.5.2 Políticas públicas

"La visión del desarrollo sostenible en el país, se percibe como una concepción no conducente a éste"

(Contraloría General de la República, 2011)

Las políticas públicas hacen parte del sistema político, son la expresión del Estado frente al ciudadano definiendo su actuación y como tal, un instrumento de la planificación de los territorios para intervenirlos.

La evidencia de problemas en todas las dimensiones examinadas y la carencia de un marco para la sostenibilidad derivado del modelo de desarrollo, hacen que no se cuente con la capacidad de mitigar, aminorar o enfrentar las causas de los problemas y la sostenibilidad a través de las políticas públicas, en el contexto histórico-institucional actual.

La política y los procesos burocráticos se conjugan para garantizar el mantenimiento de determinadas formas de ver y hacer, en este caso, las del discurso del desarrollo y desarrollo sostenible en el enfoque clásico euro occidental norteamericano, y establecer que las políticas públicas respondan a los intereses de las élites que dominan los territorios y no a los de la mayoría de la sociedad.

Así, en este tema, el país se encuentra entre dos posturas: la primera de sostenibilidad débil (utilitarista), al optar por el nivel de desarrollo de la sociedad independientemente del impacto ambiental que se genere, y la segunda, de sostenibilidad fuerte (ecologista), que plantea la necesidad de preservar la base ecosistémica del desarrollo (numeral 1.8). Sobre la interpretación de estos dos enfoques han surgido las diferentes políticas públicas, distantes de enfoques de sostenibilidad como la súper fuerte, base de la visión de una vida territorial sostenible.

La sostenibilidad débil no puede considerarse un marco conceptual adecuado para el diseño de políticas públicas de la sostenibilidad en Colombia, por cuanto se depende fundamentalmente del "stock de capital natural", y respecto a la sostenibilidad fuerte, queda por construirse el marco de gestión pública.

El Sistema Nacional Ambiental (SINA), encargado de aplicar las políticas

¹⁰⁵ Actualmente, la idea de que los problemas ambientales, sociales, culturales y políticos institucionales son originados por el modelo de desarrollo, tiende a aceptarse en todo el mundo y más en los países considerados subdesarrollados o del tercer mundo como Colombia.

públicas en materia ambiental, tiene limitaciones propias de origen en cuanto a estructura y funcionamiento, existe debilidad institucional y escasa coordinación en su interior, limitaciones en la planificación, baja prioridad de la problemática ambiental para el gasto público nacional, carencia de un adecuado sistema de información ambiental, deficiencias en la investigación ambiental, falta de efectividad en el sistema regulatorio, ejercicio débil de la autoridad ambiental por las entidades del SINA, afectación de la gobernabilidad por problemas de orden público, y no evaluación de las políticas públicas¹⁰⁶ (Contraloría General de la República, 2010, 2011).

En la actualidad, las políticas públicas y la autoridad respaldada en derecho y legislación ambiental son exiguas frente a los varios proyectos para el desarrollo económico (minería, agrocombustibles, tratados comerciales internacionales, liberalizaciones a la explotación de recursos naturales como agua, bosques, recursos mineros, grandes proyectos de infraestructura transnacional, etc.) y están orientadas a otorgar subsidios y subvenciones directas a los grandes productores, dejando en manos de privados los rumbos del modelo.

Por tanto, la mayoría de problemas se han convertido en inamovibles para la política pública, por cuanto son a la vez ilustrativos de los poderes de negociación sectoriales privados sobre esta. La observancia de las políticas públicas dispersas significa la inoperancia de estas y de las políticas del Estado. Siendo un instrumento público, su beneficio debería darse en este sentido, pero no ocurre así.

Se requiere una política pública que tenga como mira la reducción significativa de la pobreza, la superación de la desigualdad, la disminución de conflictos, el camino de la democracia, el afianzamiento de la institucionalidad y la promoción de la sostenibilidad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, 2011, p. 56 y 186).

Resumiendo, las políticas públicas en el país orientadas a la sostenibilidad deben comenzar por respetar las leyes y normas de la naturaleza, aspecto que lleva implícito la existencia de límites¹⁰⁷; actuar sobre las variables estructurales dimensionales en el largo plazo (definición y aplicación de

¹⁰⁶ Una propuesta de política debe partir de la evaluación de las existentes. Si solo se hiciera efectivo al menos el 50 % de las exigencias regulatorias ambientales y se pusiera en marcha esa misma cantidad de políticas, se avanzaría de manera importante en este tema (Pérez & Rojas, 2008, p. 110 y 111).

¹⁰⁷ Se trata de convertir los procesos naturales en principios guía de la actividad económica, social y política para alcanzar una visión sostenible. El elemento fundamental de la política pública ambiental es la aplicación del principio de precaución enfatizando en lo público sobre los intereses privados para no poner en riesgo las funciones del territorio como soporte de la vida.

planes de largo plazo); promover la sostenibilidad extendiendo el conocimiento sobre el tema en todos los niveles (desarrollo de una sólida agenda de conocimiento e investigación); defender lo público sobre lo privado (autoridades de alto criterio técnico, independientes y autónomas que representen siempre el interés común por encima de los intereses particulares o sectoriales -no se pueden negociar las políticas públicas-); y promover políticas autónomas y soberanas territoriales (Pérez, 2008, p. 108 y 109).

Predomina, entonces, en el enfoque de las políticas públicas en el país, la visión económica (sectorial), siendo el territorio la fuente de recursos, soporte de inversiones y marco de actuación de los sectores públicos y privados, es decir, en el territorio se incorporan las políticas de desarrollo regional y municipal como espacio económico en función del aprovechamiento de los recursos naturales y de las potencialidades sociales con fines de crecimiento económico (Massiris, 2012b, p. 75 y 76).

El manejo de la política ambiental que se ha hecho a lo largo de su existencia (conservación, restauración y aprovechamiento del capital natural), resulta contrario a una visión proteccionista del ecosistema y termina priorizando los intereses de los grandes grupos económicos por encima de la conservación y restauración ambiental y en su esencia misma impide pensar en la materialización de un modelo sostenible.

Asimismo, el planteamiento de políticas públicas en el campo de la sostenibilidad, además de los "principios¹⁰⁸", requiere de la integralidad dimensional y la territorialización, es decir, debe partir de un enfoque integral, de relaciones sistémicas y endógenas, lo cual posibilita construir y asumir un verdadero marco interpretativo de la sostenibilidad que sustente el diseño de las políticas públicas. Dicho marco es inexistente en el país.

2.5.3 Planificación territorial

"El ordenamiento territorial será efectivo si se revisa el modelo económico actual"
(Ángel Massiris, 2012)

Se entiende la planificación territorial como la acción planificada y coordinada del Estado sobre el territorio como sujeto y objeto de las acciones, visto en una relación dialéctica donde el territorio además de constituir un elemento diferenciador (diversidad de escalas y geográfica)

¹⁰⁸ Legitimidad, participación, pertinencia, complejidad, flexibilidad, eficacia, eficiencia, equidad, precaución, articulación y transversalidad (Pérez, 2008, p. 12 y 13).

y articulador de las acciones económicas y sectoriales, presenta unas condiciones sociales y naturales potenciadoras o limitantes del desarrollo económico (Massiris, 2012b, p. 31).

En Colombia ha primado la planificación global mediante la cual se establecen las políticas generales de desarrollo socioeconómico (planificación económica) a nivel nacional, departamental y municipal. Está desagregada por la planificación sectorial en sectores (agrícola, rural, minero, energético, comercio, industria, turismo, transporte, ambiente, educación, salud, vivienda, cultura, información y comunicaciones), por encima de la planificación territorial, que integra las dos anteriores tomando como base el territorio, busca dar respuestas completas a los problemas y se orienta a reducir los desequilibrios espaciales del desarrollo económico, causales de la desarticulación y desintegración territorial. Este tipo de planeación es aún muy débil e incipiente en el país.

Una de las políticas públicas y herramientas de la planificación del desarrollo convencional para intervenir el territorio nacional han sido los planes ordenamiento territorial (POT), los cuales permiten la dimensión espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales, en concordancia con el Plan de Desarrollo y de Inversiones (PD-I) (proyectos y actividades propuestos en el programa de ejecución del POT).

Los POT se plantean a partir de la Ley 388 de 1997, enfocados a la planeación física, con énfasis en lo urbano y a nivel municipal, sin que exista un orden compatible y armónico respecto a las demás escalas territoriales, como los departamentos, regiones y nación, lo que permanentemente crea conflictos entre las directrices de los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales, con los lineamientos y determinaciones de los POT municipales, al igual que sucede con los planes de manejo y ordenación de cuencas hidrográficas (POMCA), creados por el Decreto 1729 del 6 de agosto de 2002. Todo lo anterior bajo autoridades, concepciones, metodologías y herramientas diferentes que no permiten la compatibilización entre estos, la conciliación de los diferentes intereses territoriales y la planificación territorial integral.

El programa de ejecución define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio previstas en los planes de ordenamiento territorial, que serían ejecutadas por cada alcalde durante el periodo de administración (cuatro años) y desarrolladas de acuerdo con lo definido en el correspondiente plan de desarrollo y de inversiones (PD-I), lo que no se cumple, y en cambio, pasa la planificación de corto plazo de los PD-I desarticulados del territorio y sectorizados a dirigir el desarrollo tradicional, mientras que las imágenes objetivo territoriales de largo plazo no se consolidan a través de estos.

De esta manera, en el país, el ordenamiento territorial (OT), como instrumento de planificación de largo plazo, está supeditado a los planes de desarrollo de corto plazo, a pesar de que el OT trasciende la tradicional planificación física espacial al permitir armonizar el interés público y privado, conciliar los objetivos económicos, ambientales y sociales, articular las políticas territoriales y sectoriales, y, sobre todo, determinar el alcance que tiene el ordenamiento como política pública, mediante el ofrecimiento de la posibilidad de democratizar la gestión territorial y de armonizar o compatibilizar las acciones sectoriales y territoriales puestas al servicio de unos objetivos superiores, de un proyecto de sociedad o de nación que se desee construir a largo plazo (Gudiño, 2010, p. 25).

En este panorama no se cumple con el objetivo de regular, controlar, adecuar y hacer compatibles los usos, la ocupación y transformación integral de los territorios, y el Estado no ha sido coherente con un ordenamiento territorial orientado al desarrollo sostenible al prevalecer las políticas económicas.

En estos primeros años de ordenación de los territorios municipales y distritales en Colombia, "no se puede afirmar de manera contundente que los planes de OT hayan contribuido a construir municipios sostenibles -entiéndase esta sostenibilidad en términos de permanencia en el tiempo de la calidad ambiental para el bienestar de los habitantes-" (Massiris, 2009, p. 39). Los estudios de caso que realiza Massiris de los años 2006 a 2012, permiten observar un conjunto de factores que han conspirado contra el éxito del ordenamiento del territorio, especialmente en las escalas locales y subregionales (Tabla 13).

Con la Ley de Desarrollo 388 de 1997, de corte municipalista, los planes de ordenamiento están en función de la ordenación de la economía de mercado-consumo, desarrollo-crecimiento, naturaleza-sostenibilidad, es decir, de las lógicas de la economía de mercado, con enfoque de planificación física urbanística, en contravía de su propósito inicial de reducción de los desequilibrios espaciales del desarrollo, haciendo menos probable la inserción de políticas de sostenibilidad territorial (integración de las dimensiones del sistema territorial).

Tabla 13. Factores que han incidido negativamente en el ordenamiento del territorio

CONTEXTO	FACTORES
Económico	<ul style="list-style-type: none"> - Predominio de una política desarrollista en la política económica, en la que prima el aprovechamiento a cualquier costo de los recursos del país. - Falta de recursos financieros para la implementación de los planes de ordenamiento. - Divorcio existente entre la planificación sectorial y la planificación territorial.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de humanizar el territorio, considerando el medio ambiente. - Falta establecer los requerimientos ambientales necesarios en el territorio para la sostenibilidad ambiental.
Social	<ul style="list-style-type: none"> - Débil participación social en el proceso. Elemento que diferencia las políticas sectoriales de las territoriales, pues estas se ejercen de abajo hacia arriba y son consensuadas.
Político institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Coexistencia de un conjunto de políticas territoriales distintas como el desarrollo regional, la planificación urbana, la descentralización, el desarrollo territorial y el ordenamiento territorial, que han ido surgiendo en el tiempo y que se aplican simultáneamente, generando tensiones y fragmentación. - Desarticulación entre los niveles de Gobierno. - Corrupción en la gestión territorial. - Inadecuada normatividad y organización institucional. - Falta de voluntad política para la implementación de los planes de ordenamiento. - Poca calidad de la información utilizada para formular los planes.

Fuente: elaboración propia a partir de Massiris (2009).

A tal punto que después de más de una veintena de proyectos de ley orgánica, finalmente termina imponiéndose un texto de esta que se califica como "ley de mínimos" y que constituye una salida más de "las históricamente recurrentes huidas de la responsabilidad del gobierno ante la perentoria necesidad de dotar de columna vertebral al proyecto territorial nacional del inconcluso Estado Nacional propuesto en la Constitución Política de 1991" (Espinosa, 2011, p. 184).

Se necesitan planes de ordenamiento territorial que integren la totalidad dimensional del territorio con la perspectiva de un proceso centrado en el ser humano y en armonía con la naturaleza -no se trata solo de producir más, sino de generar la vida que se quiere y que requiere de la sostenibilidad- (PNUD, 2011, p. 16 y 45); que propongan e implementen un uso integral del territorio proyectando espacialmente los aspectos sectoriales (políticas ambientales, sociales, culturales y económicas), y los aspectos territoriales (uso y ocupación), tomando en cuenta las

potencialidades y limitaciones, la mejor organización funcional del territorio y la posibilidad de un uso múltiple de acuerdo con la cultura local.

A la fecha, la contradicción entre la lógica de los procesos de la economía de mercado basada en la acumulación y explotación de los recursos naturales, en la búsqueda del máximo beneficio al menor costo y los problemas territoriales suscitados por esta, ha facilitado la persistencia de los conflictos de uso, siendo la fuente potencial de desequilibrios en el territorio entre los diferentes actores, tanto de quienes invierten para reproducir el capital, como de los que tienen las actividades productivas de subsistencia como modo de vida, y las comunidades que conciben el territorio más allá de su utilización económica (PNUD, 2011, p. 75 y 92).

2.5.4 Actuación del sector privado

"La gran minería ofrece más riesgos que beneficios y la informal no merece que la traten como un delito"
(Samper Pizano, 2011)

Como consecuencia de la situación del país en su enfoque de desarrollo, contextos, marco jurídico, políticas públicas y planificación territorial, la relación sector privado-Estado-ambiente-territorio se da igualmente en la lógica del modelo de desarrollo neoliberal, inclinándose por el capital, permitiendo y facilitando a través de estímulos, megaproyectos y explotaciones indebidas de recursos naturales la afectación directa del territorio como expresión de vida (páramos, reservas de la biosfera, parques naturales, fuentes hídricas, paisajes, etcétera) y la sociedad, so pretexto del crecimiento económico, para generar más bienestar. Por otra parte, el mismo modelo provoca que muchas personas se dediquen a la extracción de los recursos naturales como medio de subsistir, debido a las desigualdades económicas y sociales.

Declaraciones como "Colombia está en riesgo", "está al borde de un colapso ambiental sin antecedentes en nuestra historia", "no hay autoridades ambientales", "ojalá el país reaccione" y "la perspectiva ambiental de Colombia es terrible", de la contralora Sandra Morelli (2012, p. 14), son suficientes para explicar este panorama, todo por cuenta de las actuaciones del sector privado sin control y una débil legislación ambiental (ver Apéndice K).

En el contexto económico se aclaró como se concentra la tierra, la riqueza, el ingreso y el producto del crecimiento económico (numeral 2.1), en el contexto ambiental, la degradación ambiental (numeral 2.2.3) y los sectores productivos (numeral 2.2.5) y en el político institucional el poder político en pocas manos y familias en el país (numeral 2.4.1), lo que hace

permeable la institucionalidad, a tal punto que ministerios como el de Transporte, Agricultura, Ambiente, Interior y Comercio ejecutan políticas sectoriales "forzadas" en beneficio y representación del sector privado (capitales), por ejemplo: vías y puertos sin importar la biodiversidad, los paisajes y las culturas; biocombustibles en valiosos ecosistemas; licencias sin verificación de los impactos; exenciones a la inversión extranjera, entre otros. Todo lo anterior valida la tesis sobre el papel y disposición de las instituciones para afianzar el discurso del desarrollo económico en beneficio de unos pocos.

Resumiendo, el dominio del sector privado hace parte del modelo económico, "razón de ser y existir"; se plantea que el país le entregó toda la responsabilidad al modelo privado, sobre el supuesto de que el privado es eficiente, transparente y gasta menos, pero en la práctica es todo lo contrario.

Ejemplo de lo anterior son las empresas prestadoras de salud (EPS) que entraron en la lógica de la rentabilidad como si fuera un negocio "de colocación de negocios", que no se aplican a atender la salud de las personas, sino a crear patrimonios privados:

Tenemos un estado minusválido con complejo de existir, frente a verdaderos pulpos; con un sector privado sobredimensionado, que impone reglas de juego y que hace temblar al país diciendo que hay emergencia, amenazando con que no hay plata y que se suspende el servicio. Se trata de una parafiscalidad porque hay recursos públicos. Los colombianos estamos pagando mucho más por el sistema de salud de lo que deberíamos aportar (El Tiempo, 2011e).

Otro ejemplo común se da con el aval del Ministerio del Interior a la explotación comercial de los predios en el Parque Natural Nacional Tayrona para construir el hotel de 7 estrellas de la multinacional Six Senses, por cuanto "allí no se registran comunidades indígenas". Es inaceptable que la ley acote un globo general de territorio como zona donde los indígenas koguis habitan y proyectan su presencia desde hace siglos, y adonde el presidente Juan Manuel Santos subió el día de su posesión. El hecho de que en determinado momento una funcionaria del Ministerio del Interior no encuentre malocas, poporos ni indios en algún punto concreto del Parque, no significa que ese lote se halle fuera de la comunidad y pueda entregarse a quien desee explotarlo comercialmente (Samper, 2011, p. 11).

Aunque son innumerables los ejemplos y situaciones donde las actuaciones del sector privado causan desequilibrios territoriales, que implican afectación de todas las dimensiones territoriales (económica, social,

cultural, ambiental), en su mayoría irreversibles, de alguna manera se han tocado a lo largo de esta investigación.

2.5.5 Síntesis

La revisión de la gestión del desarrollo sostenible en Colombia evidencia que las políticas e instrumentos tanto públicos como privados con incidencia territorial van en la misma dirección de los contextos tratados, en cuanto no contribuyen a una política exitosa, ni mucho menos a la construcción de una vida territorial sostenible.

Se concluye que no hay una directriz clara desde la Constitución Política de 1991, sobre el tipo de desarrollo que se busca, aparte del crecimiento económico. El principio concebido de desarrollo sostenible está basado en el "manejo y aprovechamiento de los recursos naturales" y no desde el equilibrio entre lo económico, social, ambiental, político institucional y territorial, como lo plantea Gutiérrez (2010, p. 247). En materia legislativa "en el país ha sido fácil incorporar temas y conceptos de ambiente y desarrollo sostenible sin reflexión alguna, se requiere un llamamiento a la realidad específica" (Carrizosa, 2011).

De esta manera, se parte de una visión disociada, no integrada dimensionalmente (sistémica) y no territorializada, es decir, de la contradicción entre economía, naturaleza, sociedad y cultura, y lo político administrativo, y, en vez de buscar equilibrio y compatibilidad, sigue en contradicción y se actúa independientemente por sector, con fundamento en la lógica de la producción capitalista.

Así, se establece la concepción del desarrollo sostenible en Colombia que está, además, lejos de una verdadera comprensión de la sostenibilidad en términos de equilibrio y complementariedad territorial, y de territorialización de las políticas y decisiones para lograr una mejor vida. El Estado social de derecho, en el modelo neoliberal, queda caricaturizado con los índices crecientes de concentración de riqueza, pobreza, miseria, tierra, corrupción, desempleo, desigualdad, violencia, y la impotencia de la ley, entre otros aspectos descritos en la investigación.

Una vida territorial sostenible demanda nuevos conceptos e instrumentos de gestión del territorio, que permitan armonizar los objetivos, las estrategias y las acciones tanto públicas como privadas, para enfrentar con mayores posibilidades de éxito la cada vez más compleja realidad social, cultural, ambiental, económica y político-institucional del país. La vida territorial sostenible aporta una visión holística, en la que las políticas económicas, sociales, ambientales y político-institucionales se integran a

partir del territorio como elementos articuladores y agentes activos.

En este contexto, la planificación territorial se debería establecer como una potente herramienta en la búsqueda de una vida territorial socialmente justa y ambientalmente sostenible, dándole validez en su utopía.

La participación del sector privado, impulsada por la política neoliberal del mercado, se traduce en los asuntos públicos en atención gerenciada con la introducción del "negocio", es decir, la ganancia antes del servicio, como en los casos de la salud, el agua, las comunicaciones, entre otros. El país puede estatuir una nueva Constitución basada en la naturaleza, "Constitución natural", orientada a promover el uso adecuado y la conservación de la naturaleza, en otras palabras, dirigida a defender los derechos de esta, entendida como "socioecosistema", lo que se logra solo con un cambio sustantivo del modelo económico, social, cultural y político institucional. Por ende, cuando el Gobierno afirma en los debates que "el modelo económico no está en discusión, ni puede estarlo", no puede ser sostenible, por cuanto no propende ni hace parte del interés general, lo que sigue generando desigualdad, indignidad e inconformismo.