

CUADERNOS DE CIENCIAS POLITICAS

No. 2

GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Departamento de Humanidades
Pregrado en Ciencias Políticas



**UNIVERSIDAD
EAFIT**
Abierta al mundo



CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

Adolfo Eslava
Coordinador general

GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Leonardo García Jaramillo – María Fernanda Ramírez Bouchoud
Editores académicos

Departamento de Humanidades
Pregrado en Ciencias Políticas





Juan Luis Mejía Arango

Rector

Julio Acosta Arango

Vicerrector

Hugo Alberto Castaño Zapata

Secretario General

Jorge Alberto Giraldo Ramírez

Decano Escuela de Ciencias y Humanidades

Liliana María López Lopera

Jefe Departamento de Humanidades

Adolfo Eslava

Jefe Pregrado en Ciencias Políticas

ISBN:

Diseño, diagramación e impresión

Pregón Ltda.

UNIVERSIDAD EAFIT

Misión

La Universidad EAFIT tiene la Misión de contribuir al progreso social, económico, científico y cultural del país, mediante el desarrollo de programas de pregrado y de postgrado -en un ambiente de pluralismo ideológico y de excelencia académica- para la formación de personas competentes internacionalmente; y con la realización de procesos de investigación científica y aplicada, en interacción permanente con los sectores empresarial, gubernamental y académico.

Valores Institucionales

Excelencia:

Calidad en los servicios ofrecidos a la comunidad
Búsqueda de la perfección en todas nuestras realizaciones
Superioridad y preeminencia en el medio en el que nos desenvolvemos

Tolerancia:

Generosidad para escuchar y ponerse en el lugar del otro
Respeto por las opiniones de los demás
Transigencia para buscar la conformidad y la unidad

Responsabilidad:

Competencia e idoneidad en el desarrollo de nuestros compromisos
Sentido del deber en el cumplimiento de las tareas asumidas
Sensatez y madurez en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas

Integridad:

Probidad y entereza en todas las acciones
Honradez o respeto de la propiedad intelectual y de las normas académicas
Rectitud en el desempeño, o un estricto respeto y acatamiento de las normas

Audacia:

Resolución e iniciativa en la formulación y ejecución de proyectos
Creatividad y emprendimiento para generar nuevas ideas
Arrojo en la búsqueda soluciones a las necesidades del entorno



Contenido

Presentación	5
<i>Adolfo Eslava</i>	
Introducción.....	7
<i>Leonardo García Jaramillo – María Fernanda Ramírez Brouchoud</i>	
Consumo de drogas ilícitas ¿prohibición o regulación? Análisis del caso colombiano en perspectiva de política comparada	13
<i>Sara Sáenz Uribe</i>	
El Plan Colombia como estrategia de formación de Estado	37
<i>María Teresa Vásquez Melo</i>	
La pobreza, un asunto público. Análisis a la acción pública de lucha contra la pobreza en Medellín.....	61
<i>Sebastián Montaña Correa</i>	
La nueva gestión pública en Medellín	77
<i>Diana Lorena Ramos Molano</i>	
Índice general	91

PRESENTACIÓN

El segundo número de la serie *Cuadernos de Ciencias Políticas*, publicación del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT, ofrece una selección de textos elaborados en el marco de la línea de énfasis en Gobierno y Políticas Públicas del pregrado en Ciencias Políticas. Constituye una demostración del interés de los politólogos eafitenses por incidir en los asuntos colectivos, fiel al propósito de contribuir al mejoramiento de la base de información sobre la que tiene lugar el razonamiento público en nuestro país y en la región.

La línea de Gobierno y Políticas Públicas surge como respuesta a la necesidad social urgente en Colombia de preparar profesionales con una sólida formación para atender los complejos asuntos que encierran los ejercicios de gobernar y de tomar decisiones públicas. El conjunto de asignaturas que configura esta apuesta formativa, pretende dotar a los graduandos de los marcos teóricos, metodológicos e instrumentales que permitan su inserción crítica y reflexiva a los diversos procesos de intervención social, desde una mirada multidisciplinaria que incluye principios de política, economía, derecho, administración y filosofía, para contribuir a la solución de las problemáticas sociales y promover el desarrollo del país con un sentido de equidad, justicia social y respeto por la persona humana.

Con este segundo número, el pregrado en Ciencias Políticas contribuye al propósito institucional de la Universidad EAFIT en el sentido de brindar ciencia y humanismo que señalan el futuro.

Adolfo Eslava
Medellín, julio de 2010


INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas constituyen un campo de estudio relativamente reciente dentro de la ciencia política, ya que sólo a partir de los años ochenta del siglo XX adquieren un marcado desarrollo, fundamentalmente en Estados Unidos. Peter John plantea que la toma de conciencia en la comunidad politológica norteamericana sobre el hecho de que la disciplina estaba dejando de lado aspectos significativos de la vida pública, propició los estudios modernos sobre las políticas públicas¹. Un antecedente relevante lo constituyen los trabajos sobre administración pública que se desarrollaron durante los primeros años del siglo XX en Estados Unidos e Inglaterra, los cuales se enfocan fundamentalmente en los procedimientos de la administración más que en la práctica del *policy making*, así como en la explicación de los procesos de decisión gubernamental.

La Segunda Posguerra es definitiva en los estudios sobre las políticas públicas en tanto, de un lado, se incrementó aceleradamente el gasto público y, de otro, aumentaron las responsabilidades por la provisión de diversos bienes públicos respecto de los que asumía tradicionalmente el Estado, tales como la salud, la lucha contra el desempleo, los programas anti-pobreza, etc. Surgió entonces la necesidad de una subdisciplina que se ocupara de analizar la toma de decisiones públicas y que proporcionara herramientas para investigar las complejas relaciones entre las demandas ciudadanas y la implementación de las políticas. Esto coincidió con la expansión del alcance de las responsabilidades de los Estados occidentales y del rango de actividades llevadas a cabo por los gobiernos. Florecieron nuevas instituciones y procedimientos para administrar estas actividades y aparecieron correlativamente nuevos procesos y problemas que requerían ser estudiados.

En un primer momento, dando cuenta de esta compleja realidad, emergieron perspectivas de política pública que identificaban características separadas del proceso de toma

1. John, Peter (1998) *Analysing public policy*. London: Continuum.



de decisiones. Estas perspectivas tradicionales –que aún hoy se utilizan– afirman que en tanto el proceso político es caótico, es necesario dotarlo de un orden conceptual para explicarlo. Asumen que toda política tiene un principio, un intermedio y un final, y que la tarea del analista es describir cómo la política se mueve de una secuencia a otra. Así, el denominado “enfoque de etapas” se funda en la idea según la cual la política se mueve desde la fase de inventiva hasta la evaluación, distinguiendo entre objetivos de las políticas, *outputs* y resultados (*policy cycle*).

En la actualidad se dispone de diversas aproximaciones para explicar el proceso de las políticas. Cada una de ellas busca mostrar porqué las políticas difieren entre sectores políticos y países, y porqué algunas son estables mientras otras son dinámicas. Entre las perspectivas más reconocidas están las institucionales, las de grupos y redes de políticas, las socioeconómicas, las fundamentadas en la teoría de la elección racional y las basadas en ideas. No obstante la variedad y riqueza de las diversas perspectivas teórico-metodológicas disponibles en la actualidad, la tarea de explicar el proceso por el cual el sistema político crea una acción concreta, desafía al cientista político por su magnitud y complejidad.

En este punto radica uno de los grandes retos de los enfoques teóricos de las políticas públicas, el cual se está afrontando en la Universidad EAFIT con el pregrado en Ciencias Políticas que desde 2004 se ofrece a la comunidad con el cometido institucional de contribuir a formar futuras generaciones en el estudio científico de los fenómenos políticos nacionales, internacionales y de su interacción constante para construir un aparato conceptual sólido que le permita al futuro politólogo analizar, interpretar y desempeñar un rol importante en la transformación de problemáticas políticas locales y nacionales con un sentido ético y crítico.

El título que le hemos otorgado al nuevo número de la serie *Cuadernos de Ciencias Políticas* designa con precisión el tema sobre el que se ocupan las contribuciones que lo integran, porque corresponde a una de las dos líneas de énfasis del pregrado en Ciencias Políticas. En efecto, “Gobierno y políticas públicas” se enfoca en los futuros politólogos que muestran un decidido interés en profundizar su formación en asuntos relativos al gobierno y a los procesos de decisión pública. Dentro de los objetivos del énfasis se encuentra de manera muy importante el dotar a los estudiantes de bases teóricas y prácticas para analizar, diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas, tanto para adquirir conocimientos y desarrollar destrezas como para articularlos con los retos y problemas fundamentales de la nación.

Es decir, además del proceso formativo en los enfoques teóricos, tenemos un marcado interés en las maneras efectivas en las cuales las tesis, teorías e ideologías de los desarrollos contemporáneos de las políticas públicas, se articulan –siguiendo a Lasswell– con los procesos reales de decisión pública. El pregrado pone particular empeño en tender puentes comunicativos entre los enfoques propios de la academia y el mundo de la política.

Los textos que se incluyen en esta selección editorial constituyen algunos de los principales resultados del énfasis, en particular en la asignatura *Análisis y diseño de políticas públicas*

durante 2008 y 2009. Dentro de los objetivos cardinales de la asignatura, como estimamos que se demuestra por los resultados de las siguientes contribuciones, sobresalen las herramientas otorgadas para el abordaje de problemas puntuales y cuestiones generales relativas a las tareas investigativas, así como las habilidades en la escritura. Se procuró asimismo instruir en el estudio sobre el ciclo de las políticas públicas: su análisis, su diseño y la evaluación de sus resultados confrontados con los objetivos esperados, con miras a la aplicación de los conocimientos adquiridos durante el pregrado, las herramientas otorgadas y las destrezas desarrolladas, en alguno de los múltiples campos desde los cuales puede ser abordado conforme al diseño y la implementación de medidas de política pública, así como a la evaluación de sus resultados.

En primer lugar, Sara Sáenz analiza con elementos de perspectiva política comparada la problemática alrededor de la falta de una política nacional sobre la dosis personal de droga que no se enfoque exclusivamente en la represión policiva. La sentencia de la Corte Constitucional que en 1994 despenalizó el consumo, ha suscitado como se sabe un debate sin precedente alguno respecto de la incidencia de la jurisprudencia en la vida de los ciudadanos. A juicio del Gobierno Uribe la despenalización ocasionó en el país un aumento del consumo de drogas ilícitas, pero un análisis desde la política comparada permite vislumbrar otras experiencias donde el consumo ha reducido no obstante la dosis personal estar despenalizada. Ello evidencia que este juicio amerita una reconsideración y que el Gobierno no ha tomado las medidas de política necesarias que estén orientadas a la demanda. La política de Seguridad Democrática eludió la prevención y la regulación del consumo de drogas y sólo se ha centrado en la disminución de la oferta mediante acciones orientadas a combatir la producción y el tráfico.

María Teresa Vásquez revisa de manera breve y específica el proceso actual de formación de Estado en Colombia. La singular y elocuente característica de un conflicto armado inescindiblemente ligado con el narcotráfico, hace que un Plan de cooperación bilateral para acabar la producción y tráfico de drogas pueda ser analizado desde las formas en las cuales dicho Plan reúne aspectos que permiten complementar la formación contemporánea de nuestro Estado. Con rigor investigativo hace referencia a la formación del Estado colombiano y analiza el Plan Colombia desde una perspectiva enfocada en tales elementos que han sido aplicados por el Plan. Concluye con un análisis sobre las diversas maneras en las que el Plan ha contribuido a la formación del Estado colombiano.

Posteriormente, Diana Lorena Ramos presenta las transformaciones de la administración pública municipal en la primera década del siglo XXI, a partir de la aplicación de herramientas y principios organizativos del modelo de la “Nueva Gestión Pública” (NGP). El artículo muestra cómo la Alcaldía de Medellín adopta estrategias y mecanismos del sector privado con el objetivo de mejorar sus procesos y acciones, en el marco de las tendencias internacionales en la materia. El período de estudio abarca tres administraciones (correspondientes a los gobiernos de los alcaldes Luis Pérez, Sergio Fajardo y primeros años de Alonso Salazar) y su objeto está centrado en el análisis de cinco ejes de gestión: participación ciudadana, rendición de cuentas, visibilidad y transparencia, sistema de

gestión orientado a resultados y talento humano; todo ello fundamentado en documentos institucionales y normativa específica.

Se estudia finalmente la lucha contra la pobreza en Medellín en el entendido de que se trata de un asunto que debe merecer la atención pública. Sebastián Montaña Correa con un sólido marco conceptual parte de concebir la pobreza como un asunto de privación y, por tanto, como un problema público que limita el desarrollo de las capacidades de los afectados. El gobierno como ente formulador de políticas públicas debe emprender acciones tendientes hacia el aminoramiento de la pobreza, pero también se subraya el papel de la sociedad civil y del mercado en dicho cometido. Se orienta la investigación en un estudio de caso: el programa municipal “Medellín Solidaria”, el cual busca promover las capacidades de las familias más pobres y vulnerables mediante una estrategia de acompañamiento grupal e individual. El texto se centra en la *formulación*, como parte del proceso de la política.

Esta serie naciente constituye una buena muestra de algunos de los procesos formativos que se desarrollan en el pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Esperamos de igual forma que sea una motivación adicional para que los estudiantes al momento de elaborar su trabajo final del énfasis, investiguen con rigor para que los resultados y las conclusiones que arrojen sean difundidos editorialmente.

El coordinador de la serie, los editores académicos de este número, así como sus autores, nos congratulamos con el 50° Aniversario de la Universidad que se celebra este año y esperamos que éste y los demás números que se editen en la serie *Cuadernos de Ciencias Políticas*, contribuyan con el objetivo firme y decidido de posicionar al pregrado en el escenario nacional de los estudios politológicos.

Nuestro agradecimiento al Decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades, Jorge Giraldo Ramírez; a la Jefe del Departamento de Humanidades, Liliana López Lopera; y al Jefe del pregrado, Adolfo Eslava por el apoyo a este proyecto.

Leonardo García Jaramillo^{2*}

María Fernanda Ramírez Brouchoud^{3}**

Profesores

-
2. * Abogado con estudios en filosofía. Orientó la asignatura “Análisis y diseño de políticas públicas” y actualmente orienta “Análisis de coyuntura”. Editor y profesor del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT. Ha publicado artículos y traducciones en revistas especializadas. Recientemente coordinó, con Miguel Carbonell, la edición académica de El canon neoconstitucional (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010) en donde participó también como autor y traductor.
 3. ** Doctora en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública, Universidad Autónoma de Madrid, España, con la disertación “Transferencia de políticas y reforma de la Administración Pública. Colombia 1991-2006”. Cofundadora del pregrado en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT y profesora de tiempo completo del Departamento de Humanidades. Orienta desde el segundo semestre de 2009 la asignatura “Análisis y diseño de políticas públicas”.

I



CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS ¿PROHIBICIÓN O REGULACIÓN? ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO EN PERSPECTIVA DE POLÍTICA COMPARADA^{1*}

Sara Sáenz Uribe
Politóloga - Universidad EAFIT

I. INTRODUCCIÓN

En 2008 se llevó a cabo un estudio epidemiológico en Colombia cuyos resultados estiman un aumento en el uso de estupefacientes. Esta situación ha reabierto el debate sobre el consumo de drogas en el país. El Gobierno acusa a la Sentencia C-221/94, la cual despenalizó la dosis personal, de ser la causa del aumento y, por tanto, en el primer periodo legislativo del Congreso de la República del año 2009 presentó un Proyecto de Acto Legislativo que buscó prohibir el consumo de la dosis personal por medio de la reforma del artículo 49 de la Constitución. Esta iniciativa se materializó en diciembre del mismo año por medio del Acto Legislativo 02 de 2009 el cual prohíbe la tenencia y consumo de cualquier cantidad de estupefacientes².

Sin embargo, analizar el discurso (Sáenz, 2009) permite identificar que los argumentos a los que recurrió el Gobierno para reforzar su planteamiento más que apelar a la eviden-

1. * Este texto presenta las principales conclusiones de la investigación titulada de la misma forma y desarrollada como trabajo final del énfasis en Gobierno y Políticas Públicas. Sustentada en Medellín en junio de 2009. Una primera versión se publicó en la *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* Vol. 39, No 111, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín. Asesores: Leonardo García Jaramillo y Santiago Leyva Botero.

2. Es importante anotar que si bien el Acto Legislativo 02 de 2009 no declara directamente la utilización del derecho penal para castigar el consumo de estupefacientes, al prohibir el porte y el consumo y al reconocer la obligación del Estado de inculcar valores para prevenir conductas que afecten la salud de las personas y, por ende, de la comunidad, genera la posibilidad de que en Colombia se establezca un desarrollo legislativo que penalice la tenencia o consumo de la dosis personal. Es decir, que si bien aún es incierto cómo se hará efectiva esta modificación constitucional, sí es claro que el nuevo artículo podría ser utilizado como una forma de restringir el libre desarrollo de la personalidad, argumentando que los límites de este concepto serían esos valores de conducta impuestos por el Estado para la protección de la salud de la comunidad. Además, los indicios de que se avanzará hacia la penalización crecen si se tiene en cuenta que la única manera en que la prohibición se puede volver efectiva es si se establecen ciertas consecuencias negativas, más allá de simples recomendaciones sin efectos vinculantes.

cia empírica y científica para demostrar que la prohibición es la manera más eficaz de contrarrestar el consumo, se apoyaron en juicios morales, lo que no permite vislumbrar un panorama claro respecto a cuál es la manera más conveniente en que el país debe afrontar el problema del consumo de estupefacientes.

En vista de ello, este escrito busca contribuir al debate nacional por medio de un análisis de política comparada entre dos grupos de países que han adoptado políticas diferentes para enfrentar el consumo: por una parte, Estados Unidos y Argentina, quienes se han inclinado hacia una postura prohibicionista³ y han penalizado el consumo de drogas; y por otra, Holanda y España, los cuales han despenalizado el consumo y se inclinan por ver el fenómeno como un asunto de salud pública⁴, centrando así sus esfuerzos en la regulación del mismo. El fin que se persigue con ello es verificar la hipótesis del Gobierno según la cual la despenalización genera un aumento en el consumo de drogas, alejándose de la retórica ética y moral del asunto y más bien respondiendo a tal cuestión apelando a la práctica, a experiencias reales que evidencian la eficacia o no de tales medidas para la disminución del consumo.

Para el logro de este objetivo, el texto tendrá la siguiente estructura: primero, se presentará un panorama general de cómo ha sido abordado el problema del consumo de estupefacientes en Colombia; luego, se describirán las políticas públicas de estupefacientes vigentes en los países antes mencionados; y, por medio de un análisis de indicadores que dan cuenta

-
3. La lectura que hacen del problema de las drogas parte de entender el consumo de estupefacientes no como una enfermedad sino como un fenómeno social que puede desaparecer definitivamente si el Estado, las familias y la comunidad le dan un trato adecuado. Para ello, se deberían tomar medidas en dos frentes fundamentales. El primero es la implementación de campañas educativas masivas que inculquen valores morales y éticos de cero tolerancia frente a la droga en la sociedad, con el fin de que ello conlleve a su rechazo social. Éstos consideran que la sociedad es un aspecto que pesa en las decisiones del individuo y, por tanto, aumentar una percepción ética y moral negativa de las drogas en la comunidad contribuiría a disminuir drásticamente el consumo. En segundo lugar, esa educación debería ir acompañada por acciones penales y de fiscalización que reducirían tanto la oferta y la demanda. Entre ellas, la rehabilitación obligatoria para los adictos; prisión para quien, una vez rehabilitado, recaiga en las drogas; la imposición de trabajo social y de altas multas a quienes consuman droga sólo por diversión; el fortalecimiento de las agencias responsables del mantenimiento del orden público para combatir la violencia vinculada al narcotráfico, entre otras.
 4. Su lectura del problema parte de entender el consumo de drogas como una enfermedad. Partiendo de allí, dado que no niegan que el consumo de estupefacientes traiga problemas tanto para quien consume como para la sociedad, proponen que la mejor forma de afrontar esta realidad es entendiendo el problema como un asunto de salud pública y no de justicia penal. Es decir, que el consumo de estupefacientes se debe integrar de manera controlada a la sociedad mediante medidas de prevención y de asistencia a quienes, una vez adictos, no quieren o no pueden dejar de serlo. Por ello, proponen que los países pongan en marcha estrategias como: a) Reducción del Daño: se refiere a los programas que “tienen como objetivo mitigar los daños sociales, económicos y de salud pública asociados con las sustancias psicoactivas” (Metaal, 2008: 21). Consiste en el Estado debe crear las leyes, instituciones y regulaciones que permitan al adicto dejar de comprar las drogas en el mercado ilegal para convertirse en pacientes del sistema de salud y, de esa manera, regular los riesgos colaterales del consumo, mejorar las condiciones de vida del adicto y permitirle que mantenga lasos con la sociedad. Entre las acciones previstas por esta estrategia están las salas de consumo supervisado; la vacunación contra el tétano, la hepatitis B y la quimioprofilaxis antituberculosa; los programas de intercambio de jeringas, asistencia sociolaboral y los servicios de salud general y mental. b) Estrategia de información masiva: consiste en implementar campañas de información basadas no en argumentos morales, sino en pruebas científicas y en testimonios de adictos que le ayuden a comprender a los ciudadanos los peligros del consumo. c) La lucha internacional contra el crimen organizado que se desprende el negocio del narcotráfico.


directa o indirectamente del uso de drogas, se presenta una evaluación de impacto de las políticas públicas con el fin demostrar los principales logros, fracasos y riesgos de estas estrategias. Estos indicadores son la estimación de: el consumo problemático de drogas; el número de presos por porte de estupefaciente para su consumo; los nuevos casos de contagio de enfermedades transmitidas por el consumo de drogas inyectables; la morbilidad y el número de pacientes que llegan a urgencias producto del consumo de estupefacientes. Posteriormente, mediante un análisis de política comparada, se determina cuáles políticas son más eficaces en la disminución del consumo de drogas y de las consecuencias que se desprenden del mismo. Y por último, se presenta una propuesta que busca retroalimentar el debate en torno a si la mejor manera de disminuir el consumo es prohibirlo o regularlo.

II. COLOMBIA FRENTE AL CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES: PANORAMA GENERAL

El tema de las drogas en Colombia es y ha sido bastante complejo de abordar. En primer lugar, porque al ser un país en desarrollo se ubica en un marco de dependencia de los países del primer mundo, como los Estados Unidos. De allí que el país no haya delineado sus propias políticas de desarrollo y de transformación política. En segundo lugar, porque ningún país en el mundo ha sufrido como Colombia los altos costos de la guerra internacional contra las drogas. Los atentados terroristas, la muerte de compatriotas, la corrupción, el desempleo y las cientos de hectáreas productivas y de ecosistemas que han sido arrasados por las fumigaciones, etc., son el reflejo de un combate que no es nuestro, pero del cual somos las principales víctimas. Por último, porque las concepciones religiosas y los intereses políticos han incidido en la actividad legislativa sobre estupefacientes, por lo que ésta no ha tenido la objetividad y la evolución necesaria para contrarrestar el consumo ni sus consecuencias, y simplemente la ley se ha convertido en instrumento represor.

Recurriendo a la historia, el consumo de drogas como la coca, el yagé y la chicha estuvo vinculado a las tradiciones de las culturas indígenas asentadas en el territorio colombiano, las cuales le atribuían a éstas una serie de atributos míticos. Sin embargo, a medida que las relaciones del país con el exterior incrementaron, las medidas prohibicionistas también lo hicieron. Durante la colonización y los siglos posteriores hubo un desarrollo jurídico extenso para reglamentar el consumo; no obstante, estas regulaciones no declararon implicaciones represivas a nivel individual. Fue en el siglo XX, impulsado por la presión internacional⁵, cuando el país comenzó a generar una legislación más dura contra

5. En el siglo XX, impulsada por la presión norteamericana, se inicia un proceso ascendente hacia una mayor prohibición y penalización de consumo de drogas a nivel internacional. En 1912, debido al aumento de comercio exterior de opiáceos (drogas derivadas del opio) con fines no terapéuticos, la primera *Convención de La Haya* y posteriormente los tratados negociados en el periodo de la Liga de las Naciones, regularon el comercio de los mismos. Posteriormente, *La Convención de 1936* convirtió por primera vez ciertos delitos de drogas en delitos internacionales. *La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961*, unificó y reemplazó los diferentes tratados multilaterales negociados durante la primera mitad de siglo XX y limitó exclusivamente a fines médicos y científicos el uso de varias sustancias psicoactivas, así como pretendió eliminar gradualmente el uso no médico del opio en un período de 15 años y de la coca y el cannabis en 25 años. Una década después, en respuesta a la diversificación del consumo de drogas, la *Convención de 1961* fue complementada con el *Convenio*



el consumidor. Por ejemplo, el *Estatuto de estupefacientes* (Ley 30 de 1986), por medio de los artículos 51 y 87, impuso a quien consumiera drogas, además de multas, penas de hasta treinta días de prisión si se era sorprendido por primera vez, y hasta de un año, siempre que el nuevo hecho se realizase dentro de los doce meses siguientes. Así mismo, estableció que el usuario que de acuerdo con dictamen médico se encontrara en estado de drogadicción sería internado en un establecimiento psiquiátrico por el término necesario para su recuperación.

Sin embargo, en contra de este pasado prohibicionista, en 1994 la Corte Constitucional profirió un fallo histórico. Dando respuesta a la pregunta ¿encuentran respaldo en la nueva Constitución las sanciones penales por el consumo de drogas? declaró inexecutable los artículos 51 y 87 de la Ley 30 de 1986, despenalizando, así, el consumo de la dosis personal. Esta decisión es argumentada indicando que, dado que Colombia es un Estado liberal y en virtud de ello el Estado no puede decidir por el individuo qué es lo provechoso o lo nocivo para su desarrollo, el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad establecido por la Constitución en el artículo 49 es simplemente un deseo de la constituyente y no un deber jurídico "(...) susceptible de plasmarse en la tipificación de una conducta penal" (Corte Constitucional. (1994). Sentencia C- 221. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria. Bogotá). Por ende, la Corte señala que la única vía adecuada para disminuir el consumo y además compatible con los principios que el Estado colombiano se ha comprometido a respetar y a promover, consiste en brindar a los ciudadanos las posibilidades de educarse para que así cada cual elija libremente qué es correcto o no para su vida.

Desde que se expidió la Sentencia, ésta ha sido bastante controvertida y en varias oportunidades se ha intentado revertir la decisión de la Corte. No obstante, a partir de 2002, cuando Álvaro Uribe llegó a la presidencia, estas acciones se han intensificado dadas sus intenciones explícitas de prohibir la dosis personal: el 23 de octubre del 2003, mediante el punto 16 del Referendo, el Presidente intentó sancionar la dosis personal so pretexto de garantizar los derechos individuales y colectivos, especialmente de los niños y adolescentes. Posteriormente, el senador Carlos Moreno de Caro presentó el Proyecto de Ley 264 de 2006, el cual buscó castigar el porte y/o consumo de la dosis personal mediante 30 ó 60 días de trabajo social comunitario. Finalmente, el Proyecto de Acto Legislativo 22 de 2007 del Senado, presentado por el exministro del interior y de justicia Carlos Holguín Sardi, intentó modificar el artículo 49 de la Constitución, mediante un inciso que proclamaba el derecho para establecer sanciones no privativas de la libertad al porte y al consumo en lugares públicos de estupefacientes.

Dado que estos intentos no fueron exitosos, por medio de un Proyecto de Acto Legislativo presentado en el primer periodo legislativo de 2009, el Presidente volvió a buscar la prohibición de la dosis personal mediante la adición de un inciso al artículo 49 de la

sobre Sustancias Sicotrópicas que introdujo controles en el uso de anfetaminas, barbitúricos, benzodiazepinas y sustancias sicodélicas. De esta manera, estas dos convenciones "se constituyen en la piedra angular de la camisa de fuerza del control mundial de drogas establecida por la ONU bajo fuerte influencia estadounidense" (TNI, 2008: 8).

Constitución. A diferencia de los anteriores, este intento sí logro su fin, ratificándose en diciembre de 2009 el Acto Legislativo 02 de 2009 el cual declara que:

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas están prohibidos, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto. Así mismo, el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y a favor de la recuperación de los adictos.

Como se puede notar en las publicaciones de la Secretaría de Prensa de la Presidencia (2009), los argumentos principales a los que recurrió para legitimar este proyecto fueron:

- La despenalización ha incrementado el consumo de drogas por lo que Colombia ha pasado de ser un país productor a uno productor y consumidor.
- Es ilógico consolidar una guerra contra las drogas si se castiga toda la cadena del narcotráfico con excepción del consumo. Existe un desequilibrio cuando se hace un esfuerzo por combatir los cultivos y el tráfico y hay permisividad frente al consumo.
- La sentencia olvidó que los mismos narcoterroristas se esconden bajo el escudo de dosis mínimas para evitar ser judicializados. Por tanto, si se quiere acabar con el narcoterrorismo es necesario acabar con la fuente de sus ingresos.
- Debido a leyes laxas respecto al consumo de droga, se ha incrementado el narcoturismo, lo cual desacredita al país a nivel mundial.
- El consumo afecta a las familias ya que, al no encontrar respaldo legal, éstos no tienen la posibilidad de someter al adicto a un tratamiento contra su voluntad. Además, corrompe a los niños y jóvenes porque los va vinculando a la distribución que bajo el escudo de la dosis personal no es punible.

Estos argumentos evidencian que el discurso en el que se apoyó el Gobierno para legitimar su propuesta se basa en presupuestos morales y éticos de la población colombiana. La manera como se puso en escena el discurso político partió de un mundo dividido en dos: por un lado, los consumidores de drogas, los cuales financian el terrorismo; destruyen familias y ecosistemas; son criminales potenciales (ya que los adictos acuden al crimen para financiar su vicio) y son quienes desacreditan todos los esfuerzos que el país está haciendo para mejorar su situación tras décadas de violencia. Y por otro lado, están las personas “de bien”, no consumidoras, sobre quienes recae todo el mal que se desprende del consumo de estupefacientes y por los que el Estado tiene la obligación de emplear su capacidad coercitiva para devolverles el bienestar y así evitar un futuro lleno de violencia y desgracia.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

III, I. España: de la criminalización a un problema de salud pública

España ha sufrido durante los últimos 10 años un proceso de transformación de sus políticas públicas orientadas a contrarrestar el consumo interno de drogas. Durante las décadas de los ochenta y noventa las políticas fueron orientadas a la prohibición del consumo. Sin embargo, dado que el número de usuarios, de muertes por sobredosis y de infecciones de sida por drogas inyectadas incrementaron considerablemente durante esas décadas, en 2000 se materializó una política pública que cambió el enfoque de acción: se considera el consumo un asunto de salud pública. Esta forma de visualizar el problema ha traído importantes consecuencias, ya que, según las estadísticas del Observatorio Español sobre Drogas (2007), el consumo, por primera vez desde los años 70, se ha estabilizado e incluso en algunas áreas se ha reducido.

Periodo 1980 - 1998

Según investigaciones de *la Associació Lliure Prohibicionista* (2002), el consumo a gran escala de drogas en España comienza en la década de los 70. La respuesta que se le dio a este fenómeno fue la criminalización del consumo. Por ejemplo, en 1973 se introduce en el *Código Penal* el Art. 344 que castiga el uso y tráfico de algunas drogas. Ese mismo año también se elimina el carnet de “extradosis” con el cual los adictos de opiáceos podían acceder a dosis de morfina en las farmacias.

En 1975, después de la muerte del General Franco, se crean una serie de redes clandestinas de tráfico de drogas vinculadas a grupos sociales marginados. Ello conlleva a que de 1975 a 1980 se magnifique la “guerra contra las drogas”, lo cual tuvo grandes efectos en la disminución de la oferta pero no de la demanda por lo que se hicieron usuales los atracos a farmacias para proveerse de derivados opiáceos.

La criminalización del consumidor tuvo un corto revés durante la década de los 80, debido al triunfo del Partido Social Obrero Español en 1982. Por ejemplo, en 1985 se aprueba el *Plan Nacional contra la Droga* buscando reorientar la estrategia hacia una doble óptica: represiva y terapéutica. Sin embargo, las repercusiones de estas reformas fueron insignificantes pues los grupos de derecha se opusieron rápidamente. En 1988 se aprueba una contrarreforma al Código Penal y en 1992 la ley orgánica 1/92, denominada la *Ley Corcuera*, endureciendo así las penas contra el consumo y tráfico. Por ejemplo, esta última, en el artículo 25, establece que constituyen graves infracciones contra la seguridad ciudadana “el consumo (...), así como la tenencia ilícita, aunque no estuviera destinada al tráfico, de (...) sustancias psicotrópicas (...). Las sanciones impuestas (...) podrán suspenderse si el infractor se somete a un tratamiento de deshabituación en un centro acreditado, en la forma y por el tiempo que se determine” (Ley Orgánica 1/1992).

A pesar de esta numerosa legislación, ésta fue insuficiente. El consumo y sus consecuencias incrementaron sus cifras a niveles nunca antes vistos (ver Tabla 1).

Tabla 1: consumo de drogas en España 1987-1990

Variable	1987	1988	1989	1990
Personas tratadas por abuso o dependencia de opioides y cocaína	10.338	16.4811	18.823	25.118
Mortalidad por reacción aguda en 6 ciudades españolas. Tasa por 100.000 habitantes (Barcelona, Madrid, Valencia, Zaragoza, Sevilla, Bilbao)	3.3	4.7	6.4	6.4
Casos de Sida relacionados con consumo de drogas	617	1.404	1.797	1.818

Fuente: Construcción propia a partir de estadísticas disponibles en el estudio realizado por el Ministerio de Sanidad y Consumo. (1991)

Periodo 1998- 2009

A finales de los 90, dado el manifiesto fracaso de la represión para lograr una sociedad libre de drogadictos, se abandona la idea de droga como sinónimo de vicio y crimen para pasar a identificarse con la noción de enfermedad. En medio de este contexto llega el 2000, año en que se despenaliza la dosis personal y se pone en marcha la *Estrategia Nacional sobre Drogas* la cual busca abordar el problema desde el ámbito de la salud pública. El objetivo de este plan es reducir la demanda por medio de dos estrategias fundamentales (Ministerio del Interior de España, 2000):

- **Prevención:** se busca lograr una mayor sensibilización de la población en riesgo, mediante información, de tipo empírico y no moral, sobre los peligros del consumo de sustancias capaces de generar dependencia. Ello porque la adicción de estupefacientes sólo es viable enfrentarla desde el ejercicio de la responsabilidad individual y colectiva; desde un cambio en las actitudes y comportamientos individuales y sociales.
- **Reducción del daño:** los usos problemáticos de drogas que son inevitables, generan daños a la población consumidora, a terceros y a la sociedad. Por ello, es fundamental “la implementación de intervenciones dirigidas a aminorar los daños ocasionados por estos consumos” (Ministerio del Interior de España, 2000: 53). Entre las acciones que contempla la reducción del daño están la vacunación contra el tétano, la hepatitis B y la quimioprofilaxis antituberculosa; programas de intercambio de jeringas; servicios de salud; asistencia sociolaboral y familiar y la distribución de kits antisida.

En 2007, *El Observatorio Español sobre Drogas* (2007) evaluó el desempeño del *Plan Nacional sobre Drogas* llegando a las siguientes conclusiones (ver tabla 2):

Tabla 2: Evaluación de la política española de drogas.

Variable	Estado	Algunas cifras que lo ejemplifican
Consumo	Estable o en descenso	<ul style="list-style-type: none"> · Cocaína: entre los estudiantes de 14-18 años ha descendido la prevalencia anual de consumo de 7,2% en 2004 a 4,1% en 2006 (OED, 2007: 11). · Cannabis: la prevalencia anual de consumo en la población de 15-64 años ha pasado de “11,3% en 2003 a 11,2% en 2005 y (...) entre los estudiantes de 14-18 años de 36,6% en 2004 a 29,8% en 2006” (OED, 2007: 12). · Alucinógenos: ha disminuido la prevalencia anual del consumo en la población de 15-64 años de 0,8% en 1995 a de 0,7% en 2005, y en los estudiantes de 14-18 años de 4,4% en 1994 a 2,8% en 2006 (OED, 2007: 12).
Muertes por sobre-dosis	En descenso	Las muertes relacionadas con consumo de drogas ilegales aumentaron considerablemente entre 1983 y 1992, pasando de 266 a aproximadamente 1.800 muertes anuales. A partir de entonces, las muertes empezaron a disminuir, estimándose 796 muertes para 2004. Por ejemplo, en el caso de la heroína, el número de muertes por reacción aguda a drogas con presencia de opio en seis grandes ciudades pasó de 544 en 1992 a 183 en 2004 (OED, 2007: 10). En el estudio consideran que la política de reducción del daño ha sido esencial para lograr esta disminución (OED, 2008: 14).

Continuación Tabla 2

Variable	Estado	Algunas cifras que lo ejemplifican
Enfermedades transmitidas por drogas inyectables	En descenso	El SIDA está en descenso. El número de nuevos diagnósticos de VIH por drogas inyectables, en un grupo de 8 comunidades autónomas, pasó de 218 en 2003 a 111 en 2006.
Presos	Estable o en descenso	La Encuesta sobre Salud y Consumo de Drogas a los Internados en instituciones penitenciarias, realizada por el Ministerio de Sanidad y Consumo en el 2006 evidenció que un alto porcentaje de los reclusos tienen problemas de drogodependencia. De hecho, la mayoría, antes de su ingreso en prisión, consumían drogas en una proporción mucho más elevada que el resto de la población general. Por ejemplo, el 42% de los reclusos (26.000 personas) habían consumido heroína alguna vez en la vida (frente al 0,9% de la población general) y el 60% (36.000 personas) cocaína, frente al 6% del resto de la población. El mismo panorama ocurre con otras drogas como el cannabis, las anfetaminas o el éxtasis. Sin embargo, el estudio también evidencia que durante su estancia en prisión, los reclusos consumen menos drogas y cambian su patrón de consumo. En consecuencia, al comparar los datos de esta encuesta con el estudio realizado en el año 2000, se observa una disminución de la proporción de consumidores de heroína (de 31,4% en 2000 a un 19,3% en 2006), de éxtasis (6,8% frente a 4,8%) y de alucinógenos (4,4% frente a 2,4%); y por el contrario, ha aumentado el consumo de alcohol de 43% a 61,7%.
Urgencias por sobredosis	En descenso	Por ejemplo, en el caso de la heroína la proporción de urgencias pasó de 61,5% en 1996 a 40,5% en 2000 y 24,2% en 2004 (OED, 2008: 10).

En síntesis, las conclusiones más destacadas del estudio de la OED sobre la evolución del consumo en España son que ha disminuido progresivamente el número de consumidores de drogas inyectadas; ha descendido lentamente la mortalidad directamente relacionada con drogas ilegales; ha disminuido progresivamente el número de nuevos diagnósticos de VIH en esta población; y se ha estabilizado, e incluso, en algunos casos ha comenzado a decender, el consumo de estupefacientes tras muchos años de aumento.

III, II. Holanda: un problema de sanidad y salud pública

Hasta mediados de la década de los 60, el consumo de estupefacientes en los países bajos se limitaba a un grupo pequeño de inmigrantes chinos que consumían opio y marihuana. Sin embargo, en 1966 empezó a crecer el consumo de productos de cannabis y posteriormente, en 1972, de heroína, convirtiéndose rápidamente en una situación socialmente problemática. Frente a esto, el Estado holandés respondió con legislación que penalizaba drásticamente el consumo. No obstante, dado que mientras estuvo vigente esta legislación el número de adictos aumentó, el primero de noviembre de 1976 el consumo de drogas se empieza a entender como un problema de sanidad y salud pública, por lo que la dosis personal se despenaliza y la política holandesa de estupefacientes se centra en educar para evitar al consumo y en limitar los riesgos que lleva la droga para quien la consume, para su entorno y la sociedad.

Este cambio de enfoque lo hace por medio de una diferenciación entre a) drogas duras (*hard drugs*): sustancias que conllevan un riesgo inaceptable para la salud, a saber, la heroína, la cocaína, el éxtasis y las anfetaminas; b) drogas blandas (*soft drugs*): sustancias que causan menos problemas para la salud, a saber, el hachís y la marihuana. El objeto de esta distinción es darle un trato diferente a estos estupefacientes para reducir el riesgo que los consumidores de sustancias blandas se conviertan en adictos de sustancias

fuertes. La lógica bajo la cual opera este modelo es que un consumidor de cannabis que compra el producto a un traficante tiene más posibilidades de entrar en contacto con las drogas duras. Por tanto, al separar el comercio de drogas duras y blandas, puede protegerse a los consumidores de cannabis de formas de consumo más dañinas desde el punto de vista sanitario.

Así, en virtud de esta distinción, la tenencia de cannabis para consumo propio (hasta 30 gramos) no se considera delito sino falta. Su venta es permitida sólo en lugares específicos llamados *coffeeshops*, los cuales operan bajo condiciones estrictas: “a) no se permite vender cantidades mayores de 5 gramos por día y persona. b) No se permite vender drogas duras. c) No se permite hacer publicidad para las drogas. d) No se permite causar molestias a la vecindad. e) No se permite vender drogas a menores de edad ni su entrada a los *coffeeshops*” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008: 13).

Por su parte, contra el consumo de drogas duras no existe la detención preventiva, ni la prisión provisional, ni ninguna investigación dirigida. *La Política de Estupefacientes* de 1976 consideró que el consumo de drogas duras, al ser una enfermedad, “no se puede solucionar y por ello hay que aprender a vivir con este problema, integrándolo [de manera controlada] a la sociedad” (Vervaele & Rood, 1993: 361), mediante disposiciones de prevención y asistencia no penales. En este sentido, esta política acepta que el Estado no sólo debe intervenir para que los individuos no consuman, sino que también debe tener un papel activo en la asistencia a quienes, una vez adictos, no quieren dejar de serlo, por medio de programas como la vacunación contra la Hepatitis B, la distribución de preservativos, el cambio de jeringas nuevas por usadas y el suministro, entre los adictos a sustancias inyectables, de metadona (opiáceo sintético que, a diferencia de la heroína, se ingiere por vía oral y su efecto es de 24 horas).

En este sentido, se puede notar que la política de estupefacientes de los países bajos se basa en la normalización, es decir, en la medida de lo posible tratar al consumidor como miembro de la sociedad, quien detenta plenamente sus derechos, obligaciones y responsabilidades, tal como los demás. Ello con el fin de acabar con los estigmas existentes alrededor del consumo y así los adictos puedan encontrar un espacio en la sociedad.

Después de treinta años, el estudio *Netherlands Institute of Mental Health and Addiction* presentado en 2009 por *Trimbos Institute* evidenció (ver tabla 3):

Tabla 3: Evaluación de la política holandesa de drogas

Variable	Estado	Algunas cifras que lo ejemplifican
Consumo	Estable o en disminución	Entre 2001 y el 2005, en la población entre 15 y 64 años, el consumo de cannabis estuvo constante en 3.3%, lo que equivale al 363.000 usuarios. El porcentaje de consumidores esporádicos de cocaína también estuvo estable en el 0,3% o 32.000 personas y el de éxtasis en 0.4% o 40.000 usuarios.
Muertes por sobredosis	En descenso	El número de muertes por sobredosis de drogas pasó de 144 en el 2002 a 112 en 2006.
Enfermedades transmitidas por drogas inyectables	En descenso	Antes de 1996 el 62% de los consumidores de drogas por vía intravenosa estaban infectados de SIDA. Sin embargo, esta cifra desde 1998 está en descenso y hoy se ubica en el 16%. En 2006, el consumo de drogas por vía intravenosa en Holanda fue la causa de 8 de los 871 nuevos casos de SIDA.

Continuación Tabla 3

Variable	Estado	Algunas cifras que lo ejemplifican
Presos	Aumento	En el 2004 se elevó un 15% adicional con respecto al 2003 la cifra de investigaciones judiciales relacionadas con consumo de opio. Así mismo, aumentó en 1696 nuevos casos las investigaciones relacionadas con drogas blandas y en 650 investigaciones más de drogas Fuertes.
Urgencias por sobredosis	En disminución	En 2004, el Registro del Hospital Holandés (LMR) contabilizó casi 1,7 millones de admisiones clínicas en los hospitales generales. El consumo de drogas fue la causa de sólo 447 casos como el diagnóstico primario y de 2.061 casos, como un diagnóstico secundario (Trimbos Institute, 2005: 41).

Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda y organizaciones como *The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs* (ESPAD) y *Trimbos Institute* realizaron comparativos entre Holanda y otros países, en los cuales demostraron que:

- Holanda tiene un bajo porcentaje de usuarios problemáticos de drogas duras en comparación con otros países europeos. Mientras que Reino Unido, Italia, Portugal, Dinamarca, España, Finlandia, Austria e Irlanda el porcentaje de usuarios es superior al 5% de la población total entre 15 y 65 años, el de Holanda se ubica en el 3,1 %. (Ministerio de Relaciones Internacionales, 2008: 27).
- El consumo de drogas duras y blandas es superior en los EE.UU. que en Holanda. Según el *Ministerio de Relaciones Internacionales de Holanda* (2008), en 2005 mientras el 23% de la población holandesa había consumido alguna vez cannabis, en los EE.UU. este porcentaje ascendía al 40%. Mientras que en Holanda un 3,4 % había probado la cocaína, en EE.UU. 13,8% lo había hecho. Y mientras que el porcentaje de los que han consumido alguna vez anfetaminas era del 2,1 % en Holanda, en los EE. UU era del 7,8 % (ver tabla 4).

Tabla 4: Estimación del consumo en Holanda versus EE.UU.

	Probado alguna vez		Consumido durante el último mes	
	EE.UU. 12 años o más	Holanda (15-64)	EE.UU. 12 años o más	Holanda 15- 64
Tabaco	70,8	61,6	29,4	26,9
Alcohol	82,9	n/a	51,8	77,9
Cannabis	40,1	22,6	6,0	3,0
Cocaína	13,8	3,4	1,0	0,3
Éxtasis	4,7	4,3	0,2	0,4

Fuente: (Ministerio de Relaciones internacionales, 2008: 22)

- Según las cifras del *estudio Alcohol and Other Drug Use Among Students in 35 European Countries* (ESPAD, 2004), un 20% de los holandeses entre 15 y 16 años declaró haber consumido cannabis alguna vez, mientras que esa cifra ascendía en Irlanda a 39%, en Francia a 38%, en Reino Unido a 38% y los EE.UU. a 36%. Respecto al consumo en el último mes, el 13% los escolares holandeses habían consumido cannabis, en Francia el 22%; en Reino Unido el 20% y en Irlanda, Bélgica y los EE.UU. el 17%.
- El número de muertes inducidas por consumo de drogas es mucho menor en Holanda que en otros países europeos. Por ejemplo, mientras que en el año 2000 por esta causa

murieron 2.030 personas en Alemania, 1.016 en Italia, 310 en Polonia, 318 en Portugal y 360 en Noruega, en Holanda murieron 131. Lo mismo ocurrió en el año 2005. Mientras que en Alemania murieron 1.326 personas, en Italia 652, en Polonia 290, en Portugal 219 y en Noruega 163, en Holanda la cifra fue de 112.

A pesar de estos avances importantes en la disminución del consumo y sus efectos colaterales, la política de estupefacientes holandesa ha generado 2 externalidades negativas que son un reto para el Gobierno holandés hoy. En primer lugar, el mercado holandés de drogas ha ejercido una fuerza de atracción sobre consumidores de los países vecinos generando un narco-turismo. Por ejemplo, “de las 64 personas que murieron en 1987 por abusos de drogas, 17 eran holandeses, 22 alemanes, 7 italianos, 2 franceses y 3 surinameses y 13 de otros países” (Vervaele & Rood, 1993: 351).

En segundo lugar, en los últimos años se han incrementado los actos criminales e ilegales ejecutados por consumidores de droga holandeses y extranjeros causando molestias sociales. Según *The Netherlands National Drug Monitor. Annual Report* (Trimbos Institute, 2005: 135), desde el 2004 se ha generado un aumento significativo en los actos delictivos bajo los efectos de las drogas, especialmente de las blandas, lo que se ha traducido en un aumento de las investigaciones judiciales. Por ejemplo, la cifra de investigaciones relacionadas con drogas blandas fue de 3.577 en 1999, de 5.228 en 2002 y de 8.460 en 2004. Igualmente, el número de investigaciones relacionadas con drogas duras aumentó de 6.630 en 1999 a 9.365 en 2002 y a 11.387 en el 2004.

III, III. Estados Unidos: política de tolerancia cero

El problema de las drogas en los EE.UU. surge a mediados del siglo XIX. Siguiendo a Pablo Villatoro (1995), si bien la droga fue introducida en ese país por sus efectos médicos, desde sus inicios estuvo relacionada con clases bajas y a juicios morales negativos por parte de las élites debido al uso que de esta hacían algunas minorías de inmigrantes. A pesar de ello, hasta el siglo XX Estados Unidos no generó ninguna legislación federal antidrogas. Fue a partir de 1912, cuando se ratificó la *Convención Internacional del Opio* y se forjó un acuerdo político internacional liderado por EE.UU. para restringir la producción, venta y utilización de determinados fármacos, lo que dio vía libre a EE.UU. para que en 1914 se promulgara la primera ley contra el consumo de estupefacientes: *Harrison Narcotics Act*.

Posteriormente, en la década de los 80, el prohibicionismo se reforzó aún más. Debido al aumento significativo en el consumo, el asunto de las drogas comenzó a ser percibido como un problema de seguridad nacional y en respuesta a ello se aprobaron leyes que endurecieron la lógica prohibicionista. Por ejemplo el 27 de octubre de 1986 el Congreso aprobó la Ley *Contra el Abuso de Drogas* la cual establece una serie de disposiciones orientadas a la oferta y demanda.

Sin embargo, a pesar del aumento en la legislación represiva y que el presupuesto de la lucha contra las drogas aumentó a 52.000 millones de dólares en 1988, el consumo de estupefacientes llegó a niveles nunca antes vistos. Por ejemplo, entre 1990 y 1995 las emergencias vinculadas con el uso de sustancias psicoactivas se incrementaron en un

124 %. Entre ellas vale resaltar el número de episodios vinculados a la metanfetamina, el cual incrementó entre 1991 y 1994 de 5.000 a cerca de 8.000 casos; y a la heroína, cifras que ascendieron de 34.000 en 1990 a 76.023 en 1995 (National Criminal Justice Reference Service, 1997).

En consecuencia, en la década de los 90, con el presidente Clinton, empezó a generarse un debate en círculos académicos acerca de la viabilidad de las políticas de prohibición. Este debate tuvo efectos políticos los cuales se vieron reflejados en 1997 con el lanzamiento de *la Estrategia de Drogas* la cual prometió ser una nueva manera de afrontar el problema existente. No obstante, ese cambio fue insignificante ya que el énfasis siguió estando en la fiscalización y en la represión.

Cuadro 1: Objetivos de la política estadounidense de drogas.

La *Estrategia de Drogas* de 1997 está orientada a disminuir el consumo por medio del cumplimiento de los siguientes objetivos (National Criminal Justice Reference Service, 1997):

1. Educar a los padres de familia, maestros, profesionales de la salud, líderes comunales y empresarios para que ayuden a los jóvenes a rechazar el consumo de drogas y para que los estimulen a llevar estilos de vidas positivos y sanos.
2. Promover políticas y programas dirigidos a los jóvenes de cero tolerancia con respecto al uso de drogas ilícitas en la familia, la escuela, el sitio de trabajo y la comunidad. Utilizar los medios de comunicación, la industria del entretenimiento y las organizaciones de deportes profesionales para consolidar una imagen negativa de éstas.
3. Aumentar la efectividad de las agencias responsables del mantenimiento del orden público para combatir el narcotráfico y la violencia vinculada a este delito.
4. Desarrollar, refinar, y poner en marcha programas de rehabilitación efectivos en todas las etapas del sistema de justicia criminal.

Si se analizan los objetivos de esta política, presentados en el cuadro 1, es posible extraer de estas estrategias las siguientes características: primero, el plan de estupefacientes norteamericano sigue una lógica según la cual el consumo es un fenómeno social que puede desaparecer definitivamente si el Estado, las familias y la comunidad le dan un trato adecuado. Considera que la interacción social es un aspecto que influencia las decisiones del individuo y que, por tanto, aumentar una percepción ética y moral en la comunidad contribuiría a disminuir el consumo.

En razón de lo anterior, también se puede notar como criminaliza al consumidor pues lo considera como un ser humano vago, limitado, improductivo, no exitoso e íntimamente ligado con el crimen y los delitos: “todos nosotros debemos reconocer que el uso de drogas limita el potencial humano. (...) Debemos ayudarles a liberarse de las drogas para que puedan disfrutar la vida plenamente y sean productivos” (National Criminal Justice Reference Service, 1997, apartado III Metas y Objetivos Estratégicos, párrafo 4).

Así mismo, esta estrategia considera que el consumo en su país es desatado en gran parte de la oferta existente a nivel internacional: “La historia demuestra que a medida que hay abundancia de drogas se incrementa su uso. Por el contrario, en cuanto menor es la disponibilidad de drogas menos personas las usan” (National Criminal Justice Reference Service: 1997, apartado III Metas y Objetivos Estratégicos, párrafo 6). Así, proponen como eje fundamental de acción una política militar en el exterior que se apoye en una serie de tratados internacionales que le permitan legalmente realizar los operativos militares y de inteligencia fuera de sus fronteras.

Trascurridos 12 años de aplicación de esta estrategia, las evaluaciones de impacto de esta política señalan que (ver Tabla 5)⁶:


Tabla 5: Evaluación de la política estadounidense de drogas.

Variable	Estado	Algunas cifras que lo ejemplifican
Consumo	Estable	Según la ONU (2008): - El número de consumidores de cannabis aumentó de 17.755.000 en 1995 a 25.755.000 en 2002, es decir un 31%. Posteriormente, en el 2004, dado que entre 1997 a 2005 el consumo entre los estudiantes de enseñanza superior descendió un 20% aproximadamente, la prevalencia anual entre la población en general se estabilizó. -El consumo de cocaína, el mercado de los EE.UU. parece mantenerse estable. Tras aumentar en la primera mitad del decenio de 1990, disminuyó más del 20% entre los estudiantes de enseñanza superior de los Estados Unidos de 1999 a 2005, por lo que en el 2005, las tasas de consumo de cocaína se mantuvieron estables en los adolescentes. -Cerca de 600,000 personas son adictas a la heroína en los EE.UU., lo que señala que después de haber incrementado el número de consumidores desde 1970, se ha estabilizado.
Muertes por sobredosis	En aumento	El Centro Para el Control y la Prevención de Enfermedades de EE.UU. (2007) señala que cada día mueren más de 50 personas por sobredosis de drogas no intencionales; cifra que ha aumentado drásticamente desde 1999 pues durante este año se registraron unas 11 mil muertes, mientras que en 2004, esta cifra saltó a cerca de 20.000. Sin embargo, la Organización Drogas y Democracia advierte que esas cifras sólo revelan parcialmente la realidad ya que únicamente tienen en cuenta aquellas personas que murieron por causas graves relacionadas con las drogas, y no incluye a quienes mueren por causas que indirectamente se desprenden del consumo, como por ejemplo la Hepatitis B (Reuter, 2008: 6).
Enfermedades transmitidas por drogas inyectables	Estable	Aproximadamente un cuarto de los nuevos casos de SIDA han sido causados por el uso de drogas por vía intravenosa; tendencia alarmante que parece mantenerse invariable. Según el Centro Para el Control y la Prevención de Enfermedades de EE.UU., en el 2006 35,314 nuevos casos fueron causados por drogas inyectables lo que representa un 19% del total.
Presos	Estable o en aumento	Según <i>Human Right Watch</i> (2009), uno de cada cinco reclusos en prisiones estatales de Estados Unidos está encarcelado por delitos relacionados con las drogas. Además, muchos de estos presos, especialmente los condenados por posesión de drogas o delitos contra la propiedad, tienen un historial de consumo y adicción a las drogas.
Urgencias por sobredosis	En aumento	Según la ONU (2006), han aumentado considerablemente los episodios sanitarios agudos por el consumo. Por ejemplo, el número de personas que acuden a salas de urgencias por consumo de cannabis pasó de 45.259 en 1995 a 119.472 en 2003 lo que supone un aumento del 164%. "Si consideramos estas cifras como tasas, lo que tendría en cuenta el aumento de la población durante este período, hubo 47 menciones por 100.000 en 2002, es decir, un aumento del 139% frente a 1995. Este aumento es inferior al observado en el caso del éxtasis (767%) pero superior al de la cocaína (33%) o la heroína (22%)" (ONU, 2006: 188).

Aunque el consumo parece estabilizado, este panorama permite evidenciar que el horizonte es desfavorable. A pesar de ser el país que más dinero gasta en la lucha antidroga, continúa siendo el mayor consumidor de drogas a nivel mundial⁷ y no ha logrado una

6. Es importante resaltar que para identificar el impacto de la política de Estados Unidos, fue necesario recurrir a la ONU y a otras organizaciones debido a la poca información oficial existente. Únicamente las cifras oficiales resaltan la disminución en el consumo de adolescentes.

7. Los estadounidenses continúan liderando el consumo mundial. Según el estudio *Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys* (2008), el 42,4% de los adultos informó haber consumido cannabis por lo menos una vez, seguido de Nueva Zelanda con 41,9%, Holanda (19,8%), Francia (19,0%), Alemania (17,5%) y España (15,0%). Así mismo, EE.UU. sigue siendo el mayor mercado de cocaína del mundo (con el 3% de la población de 15 a 64 años de edad), lo que representa más del 40% de consumidores de cocaína de todo el mundo. El 16,2% de los estadounidenses había probado cocaína por lo menos una vez en la vida, porcentaje que triplica el de los demás países sondeados. En Colombia, México, España y Nueva Zelanda los índices de consumo se estiman entre el 4% y el 5% y en Bélgica, Alemania, Francia, Italia y Holanda entre el 1% y el 2%.



disminución en el consumo de ninguna de las drogas ni de sus efectos colaterales. Además, el único avance que el gobierno estadounidense reconoce con su política antidroga es una disminución del consumo en los adolescentes, cifras que no son muy confiables si se tiene en cuenta que éstas se extraen por medio de encuestas estudiantiles y en un país prohibicionista los estudiantes no tendrán incentivos para aceptar su consumo.

III, IV. Argentina: de la prohibición de la dictadura al rechazo social

Como lo señala Eugenio Raul Zaffaroni (1993), la persecución a los consumidores de drogas en Argentina no fue manifiesta si no hasta la década de los 70. La violencia desatada los dos últimos años del gobierno constitucional, que culminó con el golpe de Estado del 76, reforzó una ideología de extrema derecha donde la libertad sexual, la libre expresión, las indumentarias no convencionales, la subversión, la guerrilla y el uso de drogas constituían el mismo fenómeno: todos expresión de disolución social, crisis moral y agresión a la nación. Ello conllevó a sancionar las leyes 20.771 y la 20.840, las cuales fueron el inicio de la criminalización y la persecución del consumidor. Por ejemplo, el artículo 6 de la Ley 20772 señalaba que “será reprimido con prisión de uno a seis años y multa de (...) el que tuviere en su poder estupefacientes, aunque estuvieran destinados al uso personal” (p.124)

En 1976, con el advenimiento de la dictadura, comenzó una verdadera persecución policial en contra los consumidores. Se pensó que acabando con éstos se acabaría con el tráfico y, por tanto, con los grupos marxistas. Así, “la dictadura militar enfatizó una supuesta moralidad occidental y cristiana y, como parte fundamental de la misma, comenzó a entender la lucha contra la droga como una suerte de debilitamiento del ser nacional” (Zaffaroni, 1993: 125). En consecuencia, a partir de este momento, la ley 21.338, la cual sancionó plena responsabilidad penal para los menores de 16 años, y el artículo 6 de 20.771, antes citado, cobraron verdadera vigencia. Cada consumidor pasó a convertirse en un traidor de la patria y las cárceles rápidamente empezaron a llenarse.

Con la caída de la dictadura, el primero de octubre de 1989 se sancionó una nueva ley, la 23737, la cual determinó que:

Art. 14: será reprimido con prisión de uno a seis años y multa de (...) quien tuviere en su poder estupefacientes. La pena será de un mes a dos años de prisión cuando (...) la tenencia es para uso personal. (...) Art. 16: cuando el condenado por delito dependiere física o psíquicamente de estupefacientes, el juez impondrá, además de la pena, una medida curativa que consistirá en un tratamiento de desintoxicación y rehabilitación por el tiempo necesario a estos fines. Art. 17: (...) si trascurridos dos años de tratamiento no se ha obtenido un grado aceptable de recuperación por su falta de colaboración, deberá aplicársele la pena y continuar con la medida de seguridad por el tiempo necesario (Zaffaroni, 1993: 140).

De esta manera, como lo resalta Zaffaroni (1993), aunque más flexible, esta ley continúa con una racionalidad según la cual el consumidor es un delincuente y un traficante en potencia; el consumo es la causa del tráfico y del sida; la inimputabilidad del usuario dificulta la punición del traficante; el consumo afecta la seguridad nacional, la descendencia y convierte al individuo consumidor en una carga pública.

I. CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS ¿PROHIBICIÓN O REGULACIÓN?

Sin embargo, esta ley, hasta el 2009 vigente, no ha logrado disminuir el consumo. Por el contrario, Argentina pasó de ser un país que en los 70 tenía bajas tasas de drogadicción, a ser uno de los países con mayor consumo interno en Sur América. Las cifras revelan esta realidad (ver Tabla 6)⁸:

Tabla 6: Evaluación de la política argentina de drogas.

Variable	Estado	Algunas cifras que lo ejemplifican
Consumo	Estable o en aumento	<ul style="list-style-type: none"> Según el <i>Informe Mundial de Drogas</i> (ONU, 2008), la prevalencia anual de consumo de cannabis (15-64) ha incrementado de 1.9% en 2004 a 6.9% en 2006 llegando a niveles de consumo similares a los europeos. Además, de acuerdo al <i>Primer Estudio Comparativo sobre el Consumo de Drogas y Factores Asociados</i> de ONUDD (2008), Argentina presenta prevalencia de consumo de marihuana en el último año superior al promedio mundial (4.8%) con alrededor del 7%. Argentina es el Segundo Mercado de cocaína en Sur América, con aproximadamente 640.000 consumidores en 2006. Tiene una prevalencia de consumo en el último año de 2,6% ubicándose en un nivel muy superior al 0,3% del promedio mundial reportado por ONU. Además, el 45,2% de los consumidores de cocaína muestran signos de dependencia, lo que equivale a decir que 1 de cada 2 consumidores es dependiente (ONUDD, 2008). Datos del Observatorio argentino de Drogas (2007) muestran un alarmante aumento en el consumo de bazuco o paco. En particular, datos del año 2005 evidencian entre los "jóvenes de 13 y 17 años una prevalencia de consumo lo que anual de 1,4%, lo que representa un aumento del 200% respecto al 2001" (Observatorio de Drogas, 2007a: 35). En comparación con los países suramericanos, después de Chile (0,62), Argentina tiene la mayor prevalencia del consumo de paco con el 0,54 de la población entre 15 y 64 años. Además, es el país con las cifras más altas de dependencia a esta droga ya que el 63, 2% de los consumidores tiene signos de serlo. Según el <i>Informe Mundial sobre Drogas</i> (ONU, 2008), durante el 2007 el consumo de éxtasis se duplicó en Argentina, donde unas 80 mil personas ingirieron esta droga. De esta cifra, el 32.9 % ingirió de manera experimental, el 37.5 % como algo ocasional, el 24.6% consume mensualmente esta droga y el 4.9 % de forma semanal.
Muertes por sobredosis	En descenso	No existen cifras oficiales. Sin embargo, las fuentes extraoficiales revelan un incremento considerable. Como lo destaca el Diario El Clarín (2008), el Centro Nacional de Intoxicaciones señala que la cocaína en 1980 generaba 50 consultas al año y ahora produce casi 3.000. Esta droga pasó de provocar una muerte cada dos meses en Buenos Aires en 1997 a un joven muerto por sobredosis cada 10 días.
Enfermedades transmitidas por drogas inyectables	En descenso	"Entre 2003 y 2005, el uso de drogas inyectables sólo representó aproximadamente el 5% de las nuevas infecciones en Buenos Aires" (ONUSIDA, 2008: 2). Este descenso se debe, según ONUSIDA (2008), al impacto visible y emocional del sida dentro de las redes de usuarios de drogas inyectables y a un cambio en los hábitos de los consumidores: en vez de inyectarse los consumidores se han inclinado por fumar pasta de cocaína.
Presos	En aumento	Año tras año crecen las personas judicializadas por violar la ley 23.737, pero no por delitos asociados (como causa o consecuencia) al consumo de drogas. Según la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (2002), en 1996 7.222 personas fueron arrestadas por posesión, mientras que en el 2001 esa cifra incrementó a 17.499 personas. Así mismo, según estudios del OAD (2007a), en el año 2004, 23.737 personas fueron arrestadas por violar la Ley 23.737 y 801 fueron condenados.
Urgencias por sobredosis	En Aumento	Según el <i>Informe sobre el uso indebido de drogas y la consulta de emergencia</i> de la OAD (2007b), el porcentaje de personas que llegaron a urgencias por motivo de consumo de drogas aumentó de 8,2 % en 2003 al 8,3% en el 2007. De ese porcentaje, 67,1 % llegaron a urgencia en el 2003 por intento de suicidio y 77, 1% en el 2007 por el mismo motivo. La misma fuente también advierte que "al interior de las consultas relacionadas al consumo, la presencia de pacientes que llegaron inconscientes o con conmoción cerebral es del 24.1% frente al 2.5% que corresponden a las consultas que no tienen relación con el consumo. Este dato advierte sobre el impacto que sobre el sistema de salud (demanda de atención y tratamiento) tiene el consumo de sustancias" (Observatorio Argentino de Drogas, 2007b, p 61).

8. Es importante resaltar que para identificar el impacto de la política de Argentina, fue necesario recurrir a la ONU y a otras organizaciones debido a la poca información oficial existente.

Este panorama crítico, conllevó a que se cuestionara la manera como se estaba afrontando el problema. En 2008, la presidenta Cristina Fernández propuso que se debía perseguir a quienes venden las drogas en lugar de tratar como delincuentes a los consumidores e implementar políticas de reducción del daño. “Es necesario cambiar las convenciones vigentes porque el mundo es otro. El «paco» está haciendo estragos. Debemos dejar de ser hipócritas: los jóvenes también se enferman por el consumo de alcohol y las pastillas a las que acceden libremente, y los criminalizamos por la tenencia de un cigarrillo de marihuana (...)” (Cappiello, 2008: 14), dijo Fernández en una rueda de prensa en Argentina. Por eso creó un comité para trabajar en un proyecto de ley con esta orientación. Además, el 25 de agosto de 2009, la Corte Suprema de Justicia con un fallo histórico declaró inconstitucional el castigo penal a la tenencia de marihuana para consumo personal, despenalizado el consumo de los adultos, siempre y cuando se haga en privado y sin generar peligros para terceros.

III, V. Síntesis: análisis de política comparada

El análisis de política comparada entre los anteriores países permite presentar los siguientes resultados (ver Tabla 7):

Tabla 7: Síntesis de resultados de la investigación

	CONSUMO	MUERTES	URGENCIAS	%PRESOS	VIH
ESPAÑA	Estable o en descenso	Descenso	Estable o en descenso	Estable o en descenso	Descenso
HOLANDA	Estable o en descenso	Descenso	Descenso	En aumento	Descenso
ESTADOS UNIDOS	Estable	Aumento	Aumento	Alto	Estable
ARGENTINA	Aumento	Indicios de aumento	Aumento	Alto	Descenso.

Fuente: Construcción propia a partir de los resultados de la investigación.

En vista de este panorama, y teniendo en cuenta que los costos humanos, políticos y económicos de la política prohibicionista son mucho mayores, se puede concluir que la regulación es más eficaz para disminuir el consumo que la prohibición. La despenalización acompañada por políticas enfocadas a contrarrestar la demanda como un asunto de salud pública tiene un impacto positivo sobre el consumo, pero sobre todo, sobre los problemas colaterales del mismo, lo que le garantiza al consumidor y a la sociedad menores problemas de salubridad. Sin embargo, es importante resaltar que estas medidas también han generado externalidades negativas las cuales deben ser contrarrestadas por el Estado, como por ejemplo, el narco-turismo.

IV. ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO EN PERSPECTIVA DE POLÍTICA COMPARADA

El aumento en el consumo de estupefacientes evidencia la necesidad de generar un cambio en la forma como se está abordando el problema de la demanda en el país. El Gobierno acusa a la sentencia C-221 de ser la causa de dicho aumento y por tanto arguye que se debe prohibir la dosis mínima. Sin embargo, si se tiene en cuenta la experiencia holandesa y la española donde a pesar de la despenalización el consumo ha logrado

disminuir gracias a la implementación de una política pública nacional seria sobre este asunto, el Gobierno está olvidando de un asunto muy relevante: desde el 2002 no ha existido una política pública con acciones claras y contundentes orientada a reducir la demanda. La Política de Seguridad Democrática deja de lado la prevención y la regulación del consumo de drogas y sólo se centra en la disminución de la oferta mediante acciones orientadas a combatir la producción y el tráfico (erradicación de cultivos, reducción del crimen, incautación de precursores químicos, extinción de dominio, disminución de los ingresos de organizaciones dedicadas a éstos ilícitos, etc.).

Por el contrario, desde el 2002, mediante una serie de decretos, se han desmontado programas sobre este tema que evidenciaron ser efectivos. Por ejemplo, siguiendo a Rodríguez (2007), mediante el Decreto 519 de 2003 el Gobierno suprimió consejerías y programas, creados por el Decreto 127 de 2000, marcando así el final del Programa presidencial *RUMBOS*. Luego, mediante la Ley 790 de 2002 fusionó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, sin que en las funciones generales del nuevo Ministerio exista una dedicada exclusivamente a combatir el consumo. En este sentido, la reducción de la demanda después de estar a cargo de un programa presidencial pasó a ser parte de un Ministerio con diversas funciones.

Como bien lo señala Rodríguez (2007), esta realidad ha sido resaltada por estudios desarrollados por instituciones nacionales e internacionales. Por ejemplo, *El Diagnóstico Situacional de Instituciones de Tratamiento, Rehabilitación y Reincorporación Social a Consumidores de SPA en Colombia* (Ministerio de la Protección Social, 2004), indicó que la estabilidad financiera de estas instituciones está constantemente amenazada, en muchos casos el recurso humano no es profesional y los sistemas de información no están presentes en la mayoría de las entidades, afectando así, la calidad del servicio. Así mismo, como lo resalta Rodríguez (2007), en la tercera ronda de evaluación llevada a cabo por el *Mecanismo de Evaluación Multilateral* (MEM) en el 2005, recalca que desde el 2002 la capacidad para divulgación de información sobre el consumo de las drogas es limitada, ya que no existe una línea de ayuda al público en general. No se está implementando en el país un sistema nacional de programas de prevención del abuso de drogas dirigidos a sectores claves de la población. Además, existen dificultades para proveer información precisa sobre los programas existentes y sus principales características lo que impide la existencia de un sistema de evaluación sistemática de dichos programas. Finalmente, se expone la preocupación ante la carencia de datos estadísticos esenciales como la prevalencia del abuso de drogas y la morbilidad relacionada con el consumo.

En este orden de ideas, lo anterior permite negar el mito según el cual el incremento del consumo se debe a la despenalización y más bien permite indicar que su verdadera causa es que ésta no fue acompañada por una política pública orientada a la demanda. Así mismo, se puede concluir que estas acciones, como queda claro en el caso holandés y el español, no sólo deben basarse en respuestas punitivas que criminalicen al consumidor sino que existen otras acciones más efectivas para reducir el consumo y que respetan más los derechos humanos.

Con lo anterior, no se está afirmando que se deban implementar las mismas políticas que se están llevando a cabo en Holanda o España. La importancia del ejemplo de estos países es que amplía el espectro del debate, evidenciando que existen alternativas diferentes a la prohibición que están mostrando resultados positivos. No obstante, el consumo de estupefacientes no es un problema que se pueda solucionar con una fórmula hegemónica que no tenga en cuenta las particularidades de cada territorio. Por su coyuntura, en Colombia la política pública tendrá que establecer como necesarias ciertas medidas de coactivas para combatir por ejemplo el narco-turismo; además, deberá ser más focalizada ya que el Estado no cuenta con los recursos necesarios para implementar una estructura tan completa como la de estos países. Pero, esos aspectos sólo se deben establecer por medio de un estudio objetivo y multidisciplinario sobre la realidad colombiana, para que las acciones que se implementen no sean ni impuestas por otros países que desconocen las particularidades locales, ni se remitan a una determinada percepción asentada en concepciones estereotipadas y puedan, así, tener efectos estructurales positivos a largo plazo.

El llamado es entonces a establecer nuestro propio modelo de desarrollo. Un modelo más pragmático y más efectivo; que traiga menos costos y más beneficios para la sociedad; que ayude a resolver problemas o a llevarlos a niveles manejables y no ser la causa de los mismos; que sea menos excluyente y, siguiendo la racionalidad endopática propuesta por Weber, que permita entender al otro, aunque la ética y la moral no estén de acuerdo con su actuar.

V. REFERENCIAS

Bibliográficas

Arboleda, G. (2008). *Evaluación de políticas públicas*. Santiago de Cali: AC Editores

Associació Lliure Prohibicionista. (2002). “Breve historia del consumo de drogas en el Estado español”, en: *Revista Ekintza Zuzena*, (29). Recuperado de http://nodo50.org/ekintza/article.php3?id_article=57

Atienza, M. (1997). *Derecho y Argumentación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bohórquez, J. C. (2003). *La despenalización de la dosis personal. Un caso de ética aplicada*. Bogotá: Uniandes.

Cappiello, H. (2008, marzo 11). Analizan despenalizar en el país el consumo de drogas. *Diario La Nación*. Recuperado de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=994590

Centro Para el Control y la Prevención de Enfermedades de EEUU (2007). *Muertes por envenenamiento no intencional*. Recuperado de http://www2a.cdc.gov/podcasts/media/pdf/Unintentional-Deaths-Span_transcription.pdf

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Droga (2002). Resumen Estadístico sobre Drogas 2002. Recuperado de <http://www.cicad.oas.org/oid/Estadisticas/resumen2002/argentina.pdf>

Diario el Clarín (2008, octubre 29). *En la Capital hay una muerte por sobredosis cada diez días*. Recuperado de <http://www.clarin.com/diario/2008/10/29/s-06201.htm>

Domenach, J. M. (2001). *La propaganda política*. Buenos Aires: Eudeba.

DuPont, R. & Voth, E. (1997). Política de drogas, legalización y reducción de daños. *Revista de Taxomanías* (13).

- ESPAD (2004). *Alcohol and Other Drug Use Among Students in 35 European Countries*. Report 2003. Recuperado de http://www.espad.org/documents/Espad/ESPAD_reports/The_2003_ESPAD_report.pdf
- Gaviria, C. (2003). Defensa de la autonomía en un país heterónimo. En *International Conference on Law and Justice in 21st Century*. Recuperado de www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/CarlosGaviria.pdf
- Hay, (Ed.). (2008). *Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys*. Recuperado de <http://www.plosmedicine.org/article/info:doi/10.1371/journal.pmed.0050141>
- Human Right Watch. (2009). *Informe País, Estados Unidos*. Recuperado de http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/us_sp.pdf
- Mecanismo de Evaluación Multilateral. (2005). *Evaluación de progreso de control de droga*. Recuperado de <http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes/Tercera%20Ronda%20Recomendaciones/Colombia%20-%20Seguimiento%20-%203ra%20Ronda%20-%20ESP.pdf>
- Metaal, Pien. (2008). La dimensión ética de las políticas de drogas. La moralidad frente a un enfoque basado en los derechos. En TNI, 10 Años del Programa Drogas y Democracia de TNI (1-76). Ámsterdam.
- Ministerio de la Protección Social. (2004). *El Diagnóstico Situacional de Instituciones de Tratamiento, Rehabilitación y Reincorporación Social a Consumidores de SPA en Colombia*. Recuperado de <http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/library/documents/DocNewsNo14892DocumentNo3298.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2008). *FAQ Drogas. La política holandesa sobre drogas*. Recuperado de <http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/faq-2008/faq-drugs-2008-es.pdf>
- Ministerio de Sanidad y Consumo. (1991). *Consumo de drogas en España: fuentes de información y evolución durante el periodo 1984- 1990*. Recuperado de http://www.msc.es/biblioPublic/publicaciones/recursos_propios/resp/revista_cdrom/VOL65/65_5_395.pdf
- Ministerio de Sanidad y Consumo. (2006). *Encuesta sobre Salud y Consumo de Drogas a los Internados en instituciones penitenciarias*. Recuperado de <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/publica/pdf/encuestaPenitenciaria2006.pdf>
- Ministerio del Interior de España. (2000). *Estrategia Nacional sobre Drogas*. Recuperado de <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/publica/pdf/strate.pdf>
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2009). *Estudio Nacional de Consumo de Drogas en Colombia*. Recuperado de <http://www.risaralda.gov.co/newweb/repositorio/risaralda+segura/ESTUDIO%20NACIONAL%20DE%20CONSUMO%20DE%20DROGAS.pdf>
- National Criminal Justice Reference Service. (1997). *La Estrategia de Drogas*. Recuperado de <http://www.ncjrs.gov/html/indice.htm>
- Observatorio Argentino de Drogas. (2006). *Estudio de costos del abuso de sustancias psicoactivas en la Argentina. Buenos Aires*. Recuperado de http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Costos%202006_Informe%20Final.pdf
- _____. (2007 a). *Diagnostico de la Problemática del Uso Indevido de Sustancias Psicoactivas en Argentina*. Buenos Aires.
- _____. (2007 b). *Informe sobre El uso indevido de drogas y la consulta de emergencia*. Recuperado de http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta_en_pacientes_en_sala_de_emergencias_2007.pdf

- Observatorio Español sobre Drogas. (2007). *Informe 2007*. Recuperado de <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/publica/pdf/oed-2007.pdf>
- Observatorio Europeo de Drogas y las Toxicomanías (OEDT). (2005). *A European perspective on responding to blood borne infections among injecting drug users, A Short Briefing Paper, EMCDDA*. Recuperado de http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_13419_EN_Short%20Briefing%20Paper%20for%20HDG%20March%202005.pdf
- _____. (2006). *Informe anual sobre el problema de la drogodependencia en Europa*. Recuperado de <http://ar2006.emcdda.europa.eu/download/MainOverviews2006Final.pdf>
- ONUSIDA. (2008). América Latina. Situación de la epidemia del sida. Resumen Regional. Recuperado de http://data.unaids.org/pub/Report/2008/jc1530_epibriefs_latinamerica_es.pdf
- Organización de Naciones Unidas, ONU. (2006). *Informe Mundial Sobre Drogas*. Recuperado de http://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr06_spanish_vol1.www.pdf
- _____. (2007). *Informe Mundial Sobre Drogas*. Recuperado de http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007_executive_summary_s.pdf
- _____. (2008). *Informe Mundial Sobre Drogas*. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/wdr08_execsum_spanish.pdf
- Organización de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito, ONUDD. (2008). *Primer Estudio Comparativo sobre el Consumo de Drogas y Factores Asociados entre la Población entre 15 y 64 años*. Lima: Tetis Graf E.I.R.L.
- Organización Mundial de la Salud. (1971). *Informe 18 del Comité de Expertos de la OMS en farmacodependencia*. Suiza: Publicaciones OMS.
- Pérez, A. (1994). *Sustancias Sicoactivas: historia del consumo de drogas en Colombia*. Colombia: Presencia.
- Rand Corporation. (1994) *Modelando la Demanda de Cocaína*. California: Santa Mónica.
- Reuter: (2008). *Evaluando la Política de Drogas de los Estados Unidos*. Texto de apoyo para la Primera Reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Río de Janeiro.
- Rodríguez, Y. (2007). *Análisis de la repercusión del régimen internacional de la lucha contra las drogas en la formulación e implementación de políticas sobre reducción de la demanda en Colombia, 1998-2006*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Secretaría de Prensa de la Presidencia. (2006, Abril 29). *Gobierno propone penas alternativas a la dosis personal de droga*. Recuperado de <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/abril/23/03232006.htm>
- _____. (2008, septiembre 5). *Permisividad de Colombia con la dosis personal se ha convertido en camino para inducir a los niños a la criminalidad*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/septiembre/05/07052008.html>.
- _____. (2008, octubre 10). *Presidente Uribe propone iniciar un debate sobre el daño que produce la permisividad de la dosis personal*. Colombia. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/octubre/10/18102008.html>
- _____. (2009, febrero 12). *Declaración del Presidente Álvaro Uribe al concluir reunión en la Conferencia Episcopal*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/febrero/12/02122009.html>
- Trasnational Institute, TNI. (2008). La historia Reinterpretada. Una respuesta al Informe Mundial sobre las Drogas 2008. *Informe sobre política de drogas* (26). Ámsterdam: TNI.
- Trimbos Institute. (2005). The Netherlands National Drug Monitor. Annual Report 2005. The Netherlands. Recuperado de <http://www.trimbos.nl/Downloads/Programmaas/NDM/NDM%20>

- Annual%20Report%202006-EN.pdf
- _____. (2009), *Drugs policies in the Netherlands*. Netherlands. Consultado el 24 de marzo de 2009 en <http://www.minvws.nl/en/folders/vgp/2009/drug-policies-in-the-netherlands.asp>
- Uprimny, Rodrigo. (2003). *Drogas, Derecho y Democracia*. Recuperado de http://www.desviostandard.com/prolegal//images/drogas_derecho_democracia.doc
- Vervaele, J. y Rood, E. (1993) Actual política criminal en materia de tráfico y consumo de drogas en Holanda. En *La actual política criminal sobre drogas. Una perspectiva comparada*. Valencia: Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología.
- Villatoro, Pablo. (1995). Estados Unidos y las drogas ¿prohibir o legalizar? *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, X (11), Recuperado <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411931199c276.pdf>
- Zaffaroni, Eugenio. (1993). Política criminal en materia de drogas en la República Argentina. En Diez, J. & Laurenzo: (Coords.) *La actual política criminal sobre drogas. Una perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Normativas
- Congreso de Colombia, (1984). *Estatuto de estupefacientes*. Ley 30 de 1986. Bogotá. Recuperado de http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Legislacion_tematica/ley30de1986X.pdf
- Corte Constitucional. (1994). Sentencia C- 221. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria. Bogotá. Recuperado de http://www.mamacoca.org/foro_legal/sentencia_C221_de_1994.htm
- Ley Orgánica 1/92 de 21 de febrero
- Presidencia de la República. (2009). *Acto Legislativo 02 de 2009*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/direc/2009/acto0221122009.pdf>

II



EL PLAN COLOMBIA COMO ESTRATEGIA DE FORMACIÓN DE ESTADO^{1*}

María Teresa Vásquez Melo
Politóloga - Universidad EAFIT

I. INTRODUCCIÓN


El trabajo “El Plan Colombia como estrategia de formación de Estado” surge de dos interrogantes fundamentales sobre la vida política de nuestro país. Por un lado, están las políticas antidrogas y es así como surge la pregunta respecto al Plan Colombia. Por otro lado, está el asunto de la formación del Estado en Colombia. Este país tiene el único conflicto armado del hemisferio occidental, caracterizado por una insurgencia aliada con el narcotráfico. Constituye entonces la formación del Estado en Colombia un tema interesante que, vale aclarar, no se estudia a profundidad en el presente trabajo. Respecto a la idea del Plan Colombia como una estrategia de formación de Estado, a mi juicio resultó interesante indagar de qué maneras este Plan de cooperación bilateral reunió algunos aspectos que permitieron expandir o completar la formación del Estado colombiano.

II. ALGUNOS CONCEPTOS IMPORTANTES SOBRE LA FORMACIÓN DE ESTADO

Para empezar a hablar sobre la formación de Estado se hace necesario recurrir a conceptos como poder, autoridad, soberanía y monopolio de la fuerza, puesto que son fundamentales, especialmente, porque son los que soportan las definiciones clásicas del Estado y las funciones que se le atribuyen.

Es importante tener claro que los procesos de formación de Estado que han tenido lugar a nivel mundial se han dado a partir del modelo europeo de formación de Estado. “La formación del Estado ha convergido en la construcción, más o menos deliberada, de Estados nacionales -no de imperios, ni de ciudades-estado, ni de federaciones, sino

I. * Este texto presenta las principales conclusiones de la investigación titulada de la misma forma y desarrollada como trabajo final del énfasis en Gobierno y Políticas Públicas. Sustentada en Medellín en junio de 2009. Asesores: Leonardo García Jaramillo y Santiago Leyva Botero.



de Estados nacionales-siguiendo los modelos ofrecidos, subvencionados e impuestos por las grandes potencias” (Tilly, 1992: 267). Puede identificarse aquí el primer elemento definitivo para los procesos de formación estatal: los legados institucionales. Con esta expresión se busca hacer referencia a los legados heredados de grandes potencias o de los procesos iniciales de formación estatal, que a su vez influyen en las instituciones que bien intervienen en la formación del Estado o aparecen como consecuencia de estos procesos de construcción.

La definición clásica del Estado generalmente tiene como base el concepto de Weber. Él habla de una autoridad que ostenta el monopolio de la fuerza legítima, dentro de un territorio específico con una población que está bajo una jurisdicción común. El control sobre cierto territorio es una de las características del Estado moderno y el hecho de que exista un reconocimiento territorial mutuo es la base del sistema internacional compuesto por Estados. Es justo aquí que se puede identificar el segundo elemento fundamental para la formación estatal: el monopolio legítimo de la violencia. Un Estado que ostente el monopolio de ésta y que sepa cómo ejercerlo es uno de los rasgos principales para identificar qué tan formado en realidad se encuentra un Estado.

El autor Fernán González en su texto “Los desafíos de los procesos de construcción de los Estados nacionales”, recurre a Charles Tilly, quién ha planteado la dominación directa e indirecta del Estado. La primera se ejerce directamente sobre la población y con un monopolio completo de la fuerza. En oposición a esto, el dominio indirecto se da cuando el Estado tiene que negociar con otros poderes ya existentes.

En este punto la autoridad del Estado es otro tema relevante. Entre otras cosas, porque en el mundo actual, un mundo globalizado y en el cual existen multiplicidad de actores esta autoridad puede verse debilitada por el rol jugado por organizaciones multilaterales, u otros actores.

Cuando se plantea el tema de la fuerza y la autoridad en este contexto, el territorio también se constituye como un elemento de gran importancia. En los procesos de construcción de Estado, cuando el poder ya está concentrado en el interior del territorio y en la expansión ciudadana, se supone entonces que la delimitación territorial hacia afuera está muy bien consolidada. El poder concentrado en una institución y la consecución del monopolio de la violencia exigen y al mismo tiempo producen, una definición de los límites territoriales y de soberanías. Si dentro del territorio hay lugares sin control, entonces el monopolio no puede obtenerse.

El tercer elemento crucial para la formación estatal son las relaciones entre la sociedad y el Estado. Éstas son cruciales pues son las que permiten legitimar el actuar estatal y además, es una relación marcada por la presencia o ausencia del Estado. Aquí también cabe destacar el rol de la autoridad del Estado. Ésta es importante tanto a nivel externo como interno. La autoridad que posee un Estado a nivel externo, se da cuando otros Estados le reconocen su derecho a existir y a representar a la población que se encuentra dentro de su territorio. Mientras que la autoridad estatal interna, deviene de los ciudadanos: éstos creen en las instituciones y creen en la legitimidad del poder ejercido por el Estado. De

esta forma, se empiezan a construir las relaciones sociales que son tan importantes para la formación estatal.

Hay otro elemento que tal vez no se menciona mucho, pero es igualmente importante y constituye el cuarto elemento definitivo para los procesos de formación de Estado: el discurso. Éste es fundamental y también se le debe dar cabida en los procesos de formación de Estado, debido a que la realidad se construye a partir de él. Además, los discursos pueden legitimizar y validar a los gobernantes, lo que también les da un papel central en la vida del Estado.


Dentro del discurso, al lenguaje se le otorga gran relevancia. Miller y Rose señalan que es en el campo del discurso en el que se pueden delinear los problemas, las formas de visibilidad y se les puede dar un significado. Es precisamente el campo discursivo el que le da al Estado un instrumento para conceptualizar y articular su manera de regir. El análisis del discurso político permite elucidar los sistemas de acción con los que se hace efectivo el gobierno. También el conocimiento juega un importante papel. Conocimiento no sólo refiriéndose al campo de las ideas, sino a las personas, las teorías, los proyectos y las técnicas que son un componente fundamental del gobierno. Vale también decir que los discursos van transformándose en el tiempo, puesto que responden a diferentes coyunturas y a distintos momentos que atraviesa el Estado. Están de igual manera sujetos, estos discursos, a intereses políticos, objetivos nacionales y rasgos característicos de la vida política de un país.

II, I. Sobre los Estados fallidos

Robert Rotberg en su texto *"The new nature of Nation-State failure"* explica que las Naciones-Estado fracasan porque no pueden proporcionar bienes políticos a sus habitantes. El gobierno pierde su legitimidad hasta que el Estado mismo se vuelve ilegítimo. Los Estados fallidos se caracterizan por un ambiente tenso, lleno de conflictos y por facciones que se lo disputan: las autoridades oficiales se enfrentan a dos ó más grupos insurgentes. Las guerras civiles que caracterizan a estos Estados tienen su origen en conflictos de índole étnico, religioso o lingüístico. Una de las maneras de medir hasta qué punto un Estado es un Estado fallido, es saber cuánto territorio controla en realidad el gobierno. Otro rasgo importante de los Estados fallidos son las instituciones débiles. Generalmente, el poder ejecutivo es el único que funciona y las fuerzas militares son la única institución con cierta integridad, pero están bastante politizadas.

Por otro lado, cabe mencionar el concepto de Estado débil. Los Estados débiles se caracterizan porque tienen una ideología organizativa que es muy débil o que está en disputa, que va a la par con una identidad que está insuficientemente articulada.

Masón en "La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado en vía de fracaso" describe un Estado fuerte como aquél en el que el control sobre el territorio y la población está consolidado. Las instituciones son eficientes, el poder coercitivo estatal es suficiente para mantener alejadas las amenazas a la autoridad central, la fuerza del Estado es legítima y la sociedad civil cumple un papel importante al



momento de gobernar. En oposición a esto, los Estados débiles no tienen control sobre el territorio ni sobre la población dentro de su territorio jurisdiccional, la capacidad política del gobierno central es limitada y no proporciona seguridad y el poder del Estado no es capaz de resistir amenazas contra la seguridad. A la idea de Estado se oponen grupos subnacionales, la fuerza estatal es ilegítima y la comunidad civil se encuentra marginada. Se recurre a la fuerza militar para que el régimen sea fuerte y para poder mantener el control interno.

A continuación se dará una definición corta y específica de lo que se entiende por formación de Estado, luego de haber revisado todos los asuntos relevantes mencionados anteriormente.

Por formación de Estado en la época actual, entonces, se entiende un proceso complejo y continuo, que varía según las circunstancias espacio-temporales y las coyunturas. Para que un proceso de formación de Estado sea completo debe reunir exitosamente los cuatro elementos principales ya mencionados: el monopolio legítimo de la violencia para, entre otras cosas, ejercer el poder sobre la población. Los legados institucionales para que el Estado empiece a construirse como un aparato que resulta de diversas influencias, procurando en todo momento establecer vínculos y relaciones fuertes con la sociedad a través de su presencia y el bienestar que se da a la población. Valiéndose por último, del discurso, herramienta que permite conocer la agenda política, los temas principales y los objetivos nacionales.

III. UNA BREVE MENCIÓN SOBRE LA FORMACIÓN DE ESTADO EN COLOMBIA

El proceso de formación del Estado en Colombia es un tema de suma importancia, porque Colombia es un país que no ha logrado culminarlo. Esto tiene múltiples causas: la falta de presencia estatal en algunos lugares del territorio nacional, el monopolio parcial de la violencia y un conflicto armado prolongado en el tiempo que ha debilitado las estructuras gubernamentales, ha desgastado a la población civil y hace de Colombia un país con una de las peores crisis humanitarias en el hemisferio occidental y en el resto del mundo.

A continuación se presentará de una manera muy breve y a la luz de los elementos planteados en el segmento anterior, lo que ha sido la formación estatal en Colombia en la época contemporánea. En algunos puntos, estos conceptos estarán ilustrados por hechos históricos ocurridos en Colombia.

III, I. Construyendo una república a partir de una ruptura

Fernán González señala en “Los desafíos de los procesos de construcción de los Estados nacionales”, que Colombia tuvo que formarse a partir de un proceso de independencia, es decir, se tuvo que atravesar una separación para lograr una unificación. El desafío que esto suponía entonces para los próceres, era construir una nación a partir de una unidad administrativa del imperio español, que tenía una dinámica bastante variada y llena de elementos disímiles. “[N]o había una nación previamente existente que se independizaba

de un imperio sino una nación que se construía a partir de esa ruptura” (González, 2006: 17). Sin embargo, este fenómeno no corresponde exclusivamente al caso de Colombia, por el contrario, como lo describe el autor ya mencionado en su texto “Algunas especificidades de la formación del Estado en América Latina y Colombia”, es un fenómeno que se dio en Latinoamérica.

Durante las décadas iniciales del siglo XX, y especialmente a partir de 1930, el Estado colombiano tuvo un incremento en su importancia, lo que sirvió como elemento estructurador de la sociedad colombiana. Este fortalecimiento del Estado coincidió con los cambios socio-económicos que empezaron a darse en el país debido a la Primera Guerra Mundial y las consecuencias que vinieron con este proceso. De esta manera, la sociedad colombiana se transformó para poder adaptarse al sistema capitalista que se daba alrededor del mundo.

Esta nueva importancia del Estado estaba compuesta por características como las siguientes: el Estado como un agente económico, la intervención de las Fuerzas Armadas estatales en la regulación de las relaciones sociales, entre otros elementos. “[E]l Estado se convirtió en la entidad más importante de la sociedad colombiana para estructurar las relaciones entre el capital y el trabajo” (Oquist, 1978: 222).


Esta importancia estatal, sin embargo, se vería profundamente afectada por los conflictos bipartidistas que empezarían a desarrollarse y tendrían fuertes repercusiones para el proceso de formación de Estado en Colombia.

III, II. Los conflictos bipartidistas

“Las élites se articulan por la vía de partido político pero no constituyen un grupo social que se plantee como tarea la formación del Estado nacional o la extensión del dominio estatal” (González, 2004: 256 y 257). Durante la época conocida como la Violencia, ambos partidos se vieron enfrentados y la insuficiencia del Estado y el hecho de no tener el monopolio de la fuerza, se vio reflejado en la incapacidad del Ejército para suprimir la violencia, lo que sólo se pudo lograr parcialmente cuando tomó dimensiones críticas. Las contradicciones al interior del Ejército y de éste con la Policía, también contribuyeron a que el aparato armado del Estado fuera mucho menos eficiente. Obviamente, esta ineficiencia hizo que la capacidad coercitiva del Estado disminuyera cada vez más. “En resumen, las contradicciones partidistas redujeron la capacidad represiva del Estado, factor que a su vez, constituyó un elemento importante en el derrumbe parcial del mismo” (Oquist, 1978: 262).

III, III. La dictadura de Rojas Pinilla y el Frente Nacional

El 13 de junio de 1953 se dio el golpe de Estado dirigido por Gustavo Rojas Pinilla, cuyo objetivo principal era solucionar el conflicto bipartidista. Con este gobierno se eliminaron ciertos aspectos que contribuyeron a que el Estado se derrumbara parcialmente. Sobre estas acciones pueden mencionarse las siguientes: “una amnistía general para todos aquellos involucrados en La Violencia, excepto los desertores militares” (Oquist, 1978: 264).



Esta amnistía fue aprovechada por gran cantidad de personas, lo que en buena medida contribuyó a la reducción de la violencia. Además, el Ejército empezó a ser aceptado a pesar de que el Estado seguía siendo una figura ausente en diversas partes del país. Se llevaron a cabo grandes obras de infraestructura y se estimularon reformas sociales y el fortalecimiento educativo. Todos estos factores contribuyeron a detener el derrumbe del Estado logrando reducir, aunque fuera temporalmente, la violencia y renovando ciertos sectores del país. El discurso también se constituyó como un elemento importante, pues estuvo siempre orientado hacia la pacificación del país.

Puede apreciarse que durante el mandato de Rojas Pinilla se dio la reunión de algunos de los elementos cruciales para la creación del Estado: se recobró parcialmente el monopolio de la violencia, lo que se logró, en parte, con la amnistía. Se da una mayor presencia estatal, lo que contribuye a que las relaciones entre la sociedad civil y el Estado se vieran fortalecidas. Esto se logró a través de la estimulación de las reformas sociales y educativas. También se dieron los avances en materia de la participación política de la mujer, lo que significó la intervención de un importante sector de la sociedad colombiana. El discurso también se constituyó como un elemento importante, pues estuvo siempre orientado hacia la pacificación del país, ya que precisamente este golpe de Estado respondía a la extrema violencia de la cuál era víctima la nación.

Rojas Pinilla dejó el poder en 1957 y luego de esto, la solución ideada por la clase dirigente para terminar La Violencia fue compartir el poder. Así surgió el Frente Nacional. Esta mecánica pudo haber logrado pacificar al país en cuanto a las luchas entre liberales y conservadores, pero abrió las puertas a otro tipo de conflictos, debido a que se dio la exclusión absoluta de terceros partidos.

III, IV. Narcotráfico, conflicto armado y crisis del Estado

A partir de los años setenta y especialmente durante la década de los ochenta, empezó el auge del narcotráfico. En el ámbito político, el narcotráfico estableció nuevas formas de dominación, haciendo uso tanto de la violencia como de la corrupción. La influencia del narcotráfico siguió extendiéndose al interior del país y se vio claramente en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Fue tal la magnitud que la nueva Constitución prohibió la extradición de colombianos. Este fenómeno logró filtrarse otra vez de forma muy obvia a la política colombiana, cuando presuntamente el Cartel de Cali financió con sus dineros la campaña de Ernesto Samper a la Presidencia de la República. Esto tuvo fuertes consecuencias, entre ellas, la presión internacional, especialmente proveniente de Estados Unidos. El gobierno de ese país tomó enérgicas represalias frente a la administración colombiana: al Presidente Samper se le revocó la visa y se descertificó a Colombia. Se atravesaba un periodo en el que los narcotraficantes se constituyeron como uno de los actores sociales más significativos del panorama colombiano. Todo esto se reflejaba en una profunda crisis estatal.

Este deterioro de las instituciones colombianas fue también una de las consecuencias del narcotráfico. Una de las instituciones más claramente afectadas fueron aquéllas

pertenecientes al sistema judicial. Los instrumentos legales del país empezaron a debilitarse y claramente, no estaban preparados para el asalto por parte de las mafias de las drogas. Esto está estrechamente ligado con que los colombianos se han acostumbrado a resolver sus asuntos de maneras privadas que frecuentemente favorecen a las partes que están bien conectadas y pueden escapar de la justicia. De igual manera, el dinero proveniente del narcotráfico empezó a reflejarse en numerosos sectores de la economía y la vida nacional.

Por otro lado, el tema del narcotráfico tomaba dimensiones aún más serias, cuando empezó a fusionarse con el conflicto armado. Los grupos armados ilegales han tenido en el tráfico de drogas ilícitas una fuente importante de financiación. También cabe destacar que el conflicto colombiano, que es un conflicto que se ha prolongado en el tiempo, con sus múltiples matices y las distintas conflictividades que lo componen es parte de los legados institucionales que han influido históricamente en el proceso de formación del Estado colombiano.


III, V. Colombia: un Estado débil y ¿a punto de ser un Estado fallido?

Con el fin de empezar a presentar aquéllos momentos históricos que han sido relevantes para Colombia en cuanto a la debilidad estatal se puede retomar el tema de la violencia bipartidista. Para Paul Oquist, 1949 fue el año en que se dio la ruptura definitiva entre liberales y conservadores, lo que a su vez llevó a que se rompiera la estructura institucional que hasta el momento existía. “Los sucesos de 1948-1949 representan una contracción tan severa del poder, que se podría hablar de un derrumbe parcial del Estado” (Oquist, 1978: 241).

Este derrumbe parcial del Estado se manifestó concretamente en la quiebra de las instituciones parlamentarias, las policiales, judiciales y electorales; además, el Estado perdió su legitimidad: se necesitaban altos niveles de represión para lograr que la población obedeciera. Otro aspecto que cabe mencionar es que el derrumbe del Estado proporcionó condiciones pre-revolucionarias en ciertas partes de Colombia, propiciadas también por la ausencia estatal.

Si bien la dictadura de Rojas Pinilla y la posterior consolidación del Frente Nacional lograron traer cierta estabilidad política al país, también es cierto que ambos regímenes dejaron consecuencias nocivas para la vida política del país, especialmente el Frente Nacional, pues éste supuso la exclusión de partidos políticos diferentes a los partidos tradicionales. La insurgencia y la lucha guerrillera entonces, empiezan a adquirir una gran importancia en el contexto colombiano y empiezan a ser definitivas para las agendas gubernamentales y representan un reto más, para la formación del Estado colombiano.

A finales de los años ochenta el Estado colombiano sucumbió parcialmente, debido a que tenía que enfrentarse a las guerrillas y al narcotráfico. Para esta época la creencia era que se tenía que refundar el Estado. Fue en parte este supuesto el que contribuyó al surgimiento del nuevo orden constitucional. Sin embargo, no pueden omitirse la fragilidad y la falta de legitimidad y legalidad del proceso constituyente. No había bases legales



para convocar la Asamblea Constituyente. “El problema de fondo sigue siendo el mismo desde la fundación de la República: la distancia entre los sueños del constitucionalismo y las prácticas sociales” (Palacios & Safford, 2002: 615).

La década de los noventa fue otra época difícil para el proceso de formación del Estado colombiano. A mediados de los noventa, con el escándalo de los narco-dineros en la campaña de Ernesto Samper, Colombia claramente estaba fallando como Estado, según lo plantea Phillip McLean en su trabajo *“Colombia: Failed, Failing, or Just Weak?”*. En Colombia las instituciones gozaban de poca legitimidad, había altos índices de violencia y una muy deteriorada imagen en el exterior (especialmente por la descertificación a Samper por parte de la administración Clinton).

Pero, McLean resalta que Colombia no se acomoda al perfil que comúnmente se tiene de un Estado fallido. Esto se sustenta en los siguientes aspectos: la vida en las ciudades de la mayoría de las personas es normal, la economía tiene altibajos pero se ha recuperado de numerosas crisis del pasado. Además, Colombia vive un conflicto armado, pero no atraviesa una guerra civil. También cuenta con una democracia electoral, que ofrece cierta participación política.

Al llegar al poder, Álvaro Uribe Vélez fue enfático en prevenir el escenario del Estado fallido, por medio de la movilización de la nación y el fortalecimiento de la capacidad estatal para proteger a sus ciudadanos. Su tesis plantea que para tener un Estado fuerte se necesita garantizar la democracia, por lo que la Seguridad Democrática tiene como primer objetivo la consolidación del control estatal a lo largo del territorio colombiano. El elemento discursivo fue muy importante desde el principio de su mandato, pues siempre estuvo enfocado hacia la reconstrucción del Estado y la recuperación del monopolio de la violencia, lo que eventualmente llevaría a la consecución de la paz y la reactivación económica y social del país por medio de la inversión extranjera, entre otras cosas.

Todo este discurso en contra del terrorismo se tradujo en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y hacerlas presentes en distintas zonas del país de las cuáles habían estado ausentes. En el asunto de la seguridad, también es importante mencionar que la ayuda estadounidense ha contribuido a los planes de Uribe para la construcción del Estado en el ámbito de la seguridad.

Estas estrategias de Uribe para la construcción estatal, sin embargo, no han sido bienvenidas por todos los sectores. Una de las mayores preocupaciones de sus críticos es que el mejoramiento de la seguridad ha estado acompañado de medidas que no son del todo democráticas, como la legislación antiterrorista y arrestos masivos de personas. Otro punto importante que enfatizan los críticos del Presidente Uribe, es que se han debilitado estamentos judiciales que se encargan de monitorear y asegurar el Estado de Derecho.

Sobre los logros alcanzados por la administración Uribe, también preocupa si éstos pueden sostenerse y extenderse exitosamente en el tiempo, o si son sólo un fenómeno pasajero. Es importante que la tendencia de la seguridad y la presencia estatal continúen a lo largo del tiempo, lo que implica voluntad política y recursos financieros. Pero

fortalecer a las instituciones encargadas de la seguridad, aunque es fundamental, no es suficiente para que Colombia logre tener una sociedad justa y democrática. Reformas en los demás ámbitos son necesarias para enfrentar los problemas estructurales del país. Éste es otro de los puntos que se le reprocha a Uribe: el descuido a la agenda social. Las reformas sociales deben ir a la par de las reformas en el sector de la seguridad: “es claro que al largo plazo Colombia enfrenta retos formidables en la construcción estatal y la renovación” (Shifter & Jawahar, 2004: 151 traducción propia).

IV. EL PLAN COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE FORMACIÓN DE ESTADO


El narcotráfico ha supuesto diversas políticas por parte de los gobiernos colombianos, que han buscado soluciones para el problema, y el Plan Colombia es una de las estrategias más importantes, ambiciosas y polémicas. Las políticas antidrogas han sido entonces, parte importante de la transformación del Estado colombiano, pues éstas se han ligado a otros temas como el del conflicto armado. El proceso de formación de Estado, por lo tanto, no ha sido ajeno a todos estos temas y es desde esta perspectiva que se quiere mostrar el Plan Colombia, que es una de las tácticas ideadas para combatir el narcotráfico y otras problemáticas relacionadas con éste.

IV, I. El surgimiento del Plan Colombia

El Plan Colombia surgió en un momento en el que el conflicto interno empezaba a internacionalizarse. El Plan se concibió como en su momento se pensó el Plan Marshall: una estrategia para reconstruir a Colombia con el apoyo de la comunidad internacional. Por intentar responder a intereses disímiles, el Plan tiene un carácter ambiguo. Como señala Socorro Ramírez en “El Plan Colombia, internacionalización del conflicto y dificultades para la paz”, esta disparidad corresponde a dos factores: por un lado, buscaba dar salida a la situación interna colombiana. Por otro, se querían satisfacer los intereses nacionales y geopolíticos de Estados Unidos.

Ernesto Samper terminó su periodo presidencial en 1998: al concluir su gobierno, el Estado y la sociedad estaban bastante débiles frente a los actores ilegales que aumentaban su escalada y ésta repercutía gravemente en la escena social y económica del país. Frente a todo esto, el gobierno Pastrana asumió dos estrategias: iniciar un proceso de paz y buscar recursos en el extranjero con el objetivo de fortalecer al Estado colombiano. El aliado obvio era Estados Unidos, pero su interés en Colombia hacía referencia a la lucha antinarcóticos.

Una de las innovaciones que propuso el Plan Colombia era hacer una variación en las políticas antidrogas tradicionales. Se diferenciarían las acciones a tomar frente a cultivos ilícitos de carácter “empresarial” (se erradicarían sin compensación) y cultivos que tenían como objetivo el sostenimiento de familias pobres, las cuáles serían objeto del Plan Colombia.



Ligado al surgimiento del Plan Colombia, estaba el proceso de paz entre la guerrilla de las FARC y el gobierno Pastrana. La administración Clinton en Estados Unidos y el Congreso, apoyaron en un principio este proceso: dejaron claro que un lugar central de las negociaciones lo debía ocupar la erradicación de cultivos ilícitos.

Vale la pena también mencionar el papel de los medios de comunicación estadounidenses. Éstos tuvieron un lugar muy importante en torno a este debate, ya que Colombia estuvo y sigue estando en la agenda de ellos, pues la problemática interna del país es un asunto significativo de la política exterior estadounidense. Cabe decir que los debates que se plantean en las agendas de los medios de este país repercuten en las decisiones gubernamentales que allí se toman y pueden también influir en las decisiones que se implementan en Colombia.

IV, II. Objeciones al Plan Colombia

Por razones de peso, tanto humanitarias como políticas, algunos sectores estadounidenses eran reacios a darle apoyo a un ejército que en numerosas ocasiones había sido violador de los derechos humanos y había tenido nexos con grupos paramilitares. La parte ambiental también representaba un obstáculo, ya que se oponían a las fumigaciones aéreas para combatir los cultivos ilegales. De igual manera, les preocupaba el hecho de que más ayuda militar intensificara el conflicto interno. A pesar de que estas opiniones emanaban de ciertos sectores, el Plan Colombia era bien visto entre numerosos republicanos. Ellos siempre se inclinaron a fortalecer la guerra antidroga y era poca la distinción que hacían entre narcotraficantes, guerrilleros y campesinos cultivadores. Aunque también reconocían que el ejército tenía responsabilidad en casos de violaciones a derechos humanos.

La zona de despeje, sin embargo, fue asunto aparte. Se trataba de 42.319 kilómetros cuadrados de territorio colombiano desmilitarizado. Los militares vieron esto como un primer paso hacia la consolidación de un narco-Estado. El disgusto por esta zona de distensión se fue alimentando con el pasar del tiempo y las acciones guerrilleras, la crisis económica y la baja popularidad del gobierno colombiano.

A lo largo del primer año de mandato de Pastrana, Estados Unidos usó dos políticas: respaldó las negociaciones con la guerrilla y la erradicación de los cultivos ilícitos y al mismo tiempo, aumentó el envío de equipo bélico y asesores militares.

IV, III. Las versiones del Plan Colombia

El Plan tuvo cierta continuidad durante el primer año de Pastrana, pero en el segundo año, se dio un cambio importante. En el Plan de Desarrollo para el periodo 1998-2002, se le llama Plan Colombia a un Plan Marshall que serviría para reconstruir económica, social y ambientalmente las zonas que más habían sido afectadas por el conflicto armado. El Plan actuaría en tres frentes: sustitución de cultivos ilícitos, atención a población desplazada y erradicación de cultivos ilícitos. Cuatro se planteaban como objetivos fundamentales: fortalecimiento estatal, reforma de instituciones (las Fuerzas Armadas), la lucha antinarcóticos y la recuperación económica. Sobre las negociaciones de paz, éstas

se presentan como la esencia de la estrategia para fortalecer el Estado y lograr la construcción de la sociedad.

En una segunda versión del Plan hay una formulación más compleja. Se basa en una política de paz con tres aspectos principales: negociación, reforma política y la estrategia de desarrollo para la paz. Es en esta última que está incluido el Plan Colombia. Los campos de acción incluían los procesos productivos, la atención humanitaria, protección del capital humano, desarrollo institucional, infraestructura para la paz, promoción de la sostenibilidad ambiental.


Hasta junio de 1999 las dos versiones iniciales del Plan Colombia se caracterizaban por ser el eje de las estrategias sociales, económicas y políticas relacionadas con la reforma del ámbito político del país. No obstante, alrededor de esta época, la situación colombiana empezaba a cambiar la percepción que se tenía de Colombia en Estados Unidos, por lo tanto, los debates antidrogas que allá se daban empezaron a influir en la formulación del Plan.

En septiembre de 1999 se dio a conocer la tercera versión del Plan Colombia, que se obtuvo del trabajo hecho por técnicos colombianos y estadounidenses. Esta nueva versión concentra el Plan en la lucha antinarcóticos. En esta versión, los objetivos del Plan son: fortalecer el Estado para la negociación de paz, la reforma institucional, lucha antinarcóticos y la recuperación económica. Ya el énfasis se pone en desarmar los vínculos narcotráfico-grupos armados ilegales, lo que lleva a que la idea original con la cuál fue concebido el Plan, se transformara según las prioridades en la agenda de Washington respecto a las políticas antidrogas.

Una versión número cuatro del Plan Colombia apareció a principios del año 2000, para ser presentada en Europa y Japón. Ésta es parecida a la anterior, pero se cambia el orden de las prioridades. De las ya mencionadas cuatro versiones, la única que se puso a consideración de la opinión pública colombiana fue la primera. Además, por ser parte del Plan de Desarrollo, se debatió en el Congreso y fue aprobada; pero el Plan de Desarrollo (incluyendo la primera versión del Plan Colombia) fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, como lo señala Consuelo Ahumada en "Cuatro años a bordo de sí mismo. La herencia económica, social y política del gobierno de Andrés Pastrana". Las versiones que siguieron no se presentaron al Congreso. El hecho de que hubiera cuatro versiones del Plan Colombia generó confusión y reacciones negativas.

Tantas versiones hacen necesario aclarar a cuál de ellas se hace referencia al hablar de Plan Colombia. Como indica Socorro Ramírez en "El Plan Colombia, internacionalización del conflicto y dificultades para la paz", el gobierno colombiano usaba este término para referirse al paquete de 7.500 millones de dólares que reúne dineros de Ministerios nacionales, créditos internacionales, de cooperación, así su proveniencia sea norteamericana, europea, asiática o venga de organizaciones multilaterales.

También en mayo del 2001 se dio otro hecho importante: se lanzó la Iniciativa Regional Andina, a manera de extensión del Plan Colombia. Su objetivo es contrarrestar los efectos



potenciales del Plan Colombia sobre los países vecinos. Se trata de mantener la asistencia militar a Colombia y extenderla a los otros países de la región. Surgió debido a las consecuencias que tuvo la estrategia del gobierno de Clinton, concentrada en la ayuda militar a Colombia. En contraposición a esto, la Iniciativa hace énfasis en más sustitución de cultivos, más ayuda económica y menos concentración en la asistencia de tipo militar. Para esta fase, indican los autores Diana Marcela Rojas y Adolfo León Atehortúa, la ayuda estadounidense consistiría en 882 millones de dólares para repartir entre Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela y Panamá. Colombia sería receptor de más del 40 por ciento de esta cifra. En septiembre de 2005, el Presidente Uribe le propuso al gobierno estadounidense prorrogar el Plan Colombia.

IV, IV. Algunos logros y desaciertos del Plan Colombia

Respecto a las críticas al Plan Colombia, hay quienes afirman que los únicos resultados tangibles son los batallones antinarcóticos y la gran campaña de fumigación en el sur colombiano. Ante estos resultados, incluso en Estados Unidos surgen críticos al Plan, e insisten cada vez más en la necesidad de controlar la demanda de narcóticos en el propio Estados Unidos. Asimismo, se critica que el parámetro bajo el cual se guía el Plan no está claro. ¿Se trata de reducir el flujo de drogas a Estados Unidos, o de derrotar a las guerrillas?

Se reconoce que el Plan Colombia es una ayuda necesaria, pero es ampliamente criticado que se manifiesta a través de una estrategia ambigua que combate el narcotráfico y la insurgencia a la vez. Estos problemas requieren una distinción cuidadosa. Actualmente se debería “trabajar por su nueva orientación hacia dos estrategias bien diferenciadas: una, a la búsqueda de la paz negociada con la insurgencia armada, y otra, a la búsqueda de una verdadera solución al problema de las drogas” (Restrepo, 2001: 311). Si se sigue combinando la lucha represiva de los cultivos ilícitos y la estrategia contrainsurgente, la confusión continuará y los resultados del Plan no serán los esperados, ni se cumplirán las metas por él propuestas. Es importante considerar la posibilidad de que con el aumento de la represión, los precios de las drogas se incrementen y esto estimule más el negocio de los narcóticos. De esta forma, todos los actores partícipes de esto saldrán fortalecidos.

Luego de una década de fumigaciones, de desplazamientos de familias campesinas y daños ambientales, hay pocas pruebas de que la producción de coca haya disminuido; o en su defecto, que el flujo de cocaína hacia Estados Unidos haya sido eliminado, explica Lesley Gill. En realidad, los cultivos de coca han aumentado. Hasta el segundo gobierno de Uribe Vélez, ni se ha derrotado el narcotráfico ni a los grupos guerrilleros.

No obstante, la idea no es renunciar a la ayuda proveniente de Estados Unidos. Como lo explica Luis Alberto Restrepo, lo que se necesita es reformular el Plan Colombia para que se establezcan dos estrategias diferentes y complementarias para enfrentar el problema del narcotráfico y de la insurgencia, que aunque están estrechamente relacionados, constituyen problemáticas diferentes.

Por otro lado, los logros del Plan, aunque sean considerados mínimos por algunos, no pueden ignorarse. Según el Balance del Plan Colombia (1999-2005) del Departamento

Nacional de Planeación, a partir de 1999 (año en que empezó a ejecutarse el Plan) hasta el 2005, Colombia experimentó mejorías. Entre éstas, se destacan la disminución de la violencia, la recuperación de la seguridad, incremento en el control territorial, reducción de los cultivos de coca, crecimiento económico casi del 5% anual y promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Respecto a los logros en materia de seguridad nacional, se plantea que son éstos los que precisamente permiten la reactivación económica y en materia social. Entre el 2003 y el 2005, Colombia alcanzó una tasa de crecimiento por encima del 5%, que constituye la más alta de los últimos ocho años.

Sobre los componentes sociales del Plan, vale la pena destacar que se implementó una Red de Apoyo Social, que se basa en tres programas: Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción.

V. ALGUNOS ELEMENTOS DE FORMACIÓN DE ESTADO APLICADOS POR EL PLAN COLOMBIA

Este punto revisa los cuatro elementos fundamentales de los procesos de formación de Estado, vistos con anterioridad, desde la perspectiva del Plan Colombia. Se analizará si cada elemento fue aplicado por el Plan Colombia y si lo hizo, de qué manera fue y si se puede afirmar que estas acciones contribuyeron a la formación del Estado en Colombia. Es importante aclarar que no se mirarán todas las acciones del Plan Colombia en todas estas áreas, sino que se hará énfasis en las estrategias principales y sus logros.

V, I. Monopolio legítimo de la violencia

Según el orden de importancia de los elementos de formación de Estado, el monopolio legítimo de la violencia se constituye a mi juicio, como el factor más importante para la formación de un Estado. Asumo esta postura debido a que es una vez que un Estado tiene el monopolio exclusivo de la violencia que puede realmente ejercer su poder, pues ya no tiene que competir por éste con actores que tienen un poder de hecho que atemoriza a la población civil y no le permite un desarrollo normal.

En el caso específico de Colombia, este monopolio adquiere aún más importancia, pues se trata de un país con un conflicto armado que se ha prolongado en el tiempo, por lo que si el Estado lograra recuperar el uso exclusivo de la violencia, significaría la entrada a una etapa de post-conflicto. Ahora, es importante aclarar varios asuntos: para empezar, en ciertas zonas de Colombia (como ya se ha planteado) se trataría de conseguir este monopolio, pues no es que se haya perdido, sino que en realidad no se ha conseguido por primera vez. Segundo, debido a la naturaleza del conflicto colombiano, no puede esperarse que una estrategia como el Plan Colombia o que es en el corto plazo que se logrará conseguir este monopolio, pues es una tarea de una gran magnitud, que puede requerir distintas estrategias, como una negociación de paz, cierta continuidad en la parte bélica, e incluso reformas en el ámbito económico, social y político. Por lo tanto,

si el Plan Colombia logró algo en esta área –como se examinará a continuación- debe aclararse desde ya, que fueron logros parciales, no absolutos.

En el “Balance Plan Colombia (1999-2005)”², del Departamento Nacional de Planeación, dentro del componente de fortalecimiento institucional uno de los objetivos es el siguiente: “Fortalecer la capacidad del Estado y la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DD.HH. y el respeto al DIH” (DNP, 2006: 5).

Este fortalecimiento, según lo que muestra este Balance ya citado se dio de varias maneras: (se enumeran a continuación las principales)

- Sobre los efectivos de la Fuerza Pública: pasaron de 249.833 en 1998, a 380.069 en el año 2005.
- Aumento de la presencia de Fuerza Pública a lo largo de todo el territorio nacional.
- Respecto a los indicadores de la violencia, se afirma que los homicidios se redujeron en un 33, 3%, los secuestros en un 86% y las masacres se redujeron el 71%. Todo esto para el periodo 1999-2005, como se aclaró anteriormente.
- En 1999 se dieron 107 desmovilizaciones individuales, mientras que en el 2004 la cifra fue de 2.967 personas.
- Más equipos para las Fuerzas Armadas, mayores y mejores entrenamientos y una modernización de las tácticas usadas.
- Sobre el respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, se realizaron cursos y talleres sobre estos temas enfocados especialmente al personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Otro de los puntos esenciales del Plan, que buscaba el fortalecimiento institucional, era la negociación de la paz. Con ésta se quería a través del diálogo con la insurgencia, buscar una salida pacífica al conflicto interno.

Ligado al tema del territorio, está la zona de despeje. Siempre un asunto controversial, debido a que era una zona sin control del Estado, tampoco cumplió con las expectativas que se tenían: “el que las FARC hayan utilizado la zona de despeje para preparar operativos y para esconder secuestrados, son hechos que han mostrado escasa voluntad de paz” (Contraloría General de la República, 2001: 19). Pero hay que recordar que al mismo tiempo se daba el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y al componente militar del Plan Colombia se le daba cada vez más importancia. Aquí se observa perfectamente esta doble manera de proceder del gobierno.

Si se considera que este proceso de paz hacía parte del planteamiento del Plan Colombia, puede afirmarse que en este sentido el Plan fracasó, pues como ya se dijo, no hubo resultados positivos tangibles que surgieran de esta negociación.

2. Es importante aclarar que las estrategias, logros y demás aspectos analizados en este punto específico, se concentrarán en el periodo 1999- 2005. Se escoge este periodo de tiempo pues fue el comprendido por la parte inicial del Plan Colombia, es decir, corresponde a la fase original de esta estrategia.

Sobre las acciones militares, puede decirse que éstas constituyeron un éxito modesto respecto a la consecución del monopolio de la violencia, elemento crucial de la formación estatal. A mi juicio, se pueden calificar estas acciones como exitosas debido a las siguientes razones: las Fuerzas Armadas experimentaron un proceso de modernización y fortalecimiento de sus capacidades, lo que significó un avance para esta institución. Sin embargo, como ya se dijo, son triunfos modestos. ¿Por qué? Primeramente, porque a pesar de estos logros, para 2005 Colombia seguía sumida en el conflicto armado interno que atravesaba al momento de iniciar el Plan Colombia en el año 1999. Esto indica que el monopolio de la violencia en Colombia por parte del Estado, sigue siendo parcial y no se ha podido consolidar por completo. La vía militar no fue la respuesta esperada para dar fin al conflicto colombiano. Tampoco fue lo suficientemente poderoso este instrumento militar para presionar la negociación de paz.


Como conclusión de esta parte, considero que tanto el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas como la negociación de la paz constituyeron una acción que buscaba contribuir a la formación del Estado colombiano, pues su objetivo era obtener el monopolio legítimo de la violencia. La primera estrategia fue parcialmente exitosa, pues el Estado pudo conseguir o recobrar un monopolio parcial; mientras que la negociación puede calificarse como un fracaso, ya que no se pudo lograr ningún tipo de acuerdo concreto para la disolución de las FARC y para que el Estado pudiera recobrar cierto monopolio de la violencia.

V, II. Legados institucionales

A continuación se revisarán a la luz del Plan Colombia tres legados fundamentales que eran parte del escenario político colombiano cuando surgió este Plan.

- Legado de debilidad institucional: al llegar a la Presidencia en 1998, Andrés Pastrana recibió un país caracterizado por la debilidad institucional. Según el planteamiento teórico de Mason sobre los Estados fuertes y débiles, mostrado con anterioridad, justamente para esta época Colombia presentaba características de un Estado débil: el control sobre el territorio no era absoluto, la capacidad del gobierno central era bastante limitada y el Estado era incapaz de resistir las amenazas en contra de la seguridad nacional. A esto se suma el aislamiento de Colombia dentro de la escena internacional. Es así que este legado de debilidad influye en el surgimiento de una estrategia que buscaba recuperar a Colombia.
- El legado del conflicto armado: “el conflicto armado colombiano se caracteriza por su índole política, duración, intensidad, degradación y elevado financiamiento con recursos provenientes de actividades relacionadas con el narcotráfico, que le ha ido incorporando una lógica delincinencial distorsionadora de su naturaleza original” (Contraloría General de la República, 2003: 18). Frente a esta incapacidad del Estado para resolver estos conflictos, la intervención extranjera parecía una opción recomendable que diversos sectores empezaban a pedir.

Puede verse entonces cómo este legado que hace referencia al conflicto armado colombiano es determinante para la formulación del Plan Colombia, que originalmente se



planteó como una estrategia para la reconstrucción del Estado colombiano. Frente a esta incapacidad del Estado para resolver estos conflictos, Pastrana decidió formular el Plan Colombia y acudir a Estados Unidos para que lo apoyara.

- El legado de la relación histórica con Estados Unidos: Colombia y Estados Unidos han tenido una relación estrecha que hay que decirlo, ha estado marcada por la influencia que el país norteamericano ha tenido sobre nuestro país. Más recientemente, esta relación bilateral ha estado caracterizada por la guerra en contra de las drogas. Pero la presidencia de Samper significó un retroceso para esta relación: la administración Clinton descertificó a Colombia debido a la falta de cooperación del gobierno colombiano frente a la lucha antidroga y se le revocó la visa al Presidente Samper.

En 1998, respecto a las relaciones con Estados Unidos, Pastrana encontró un legado doble: por un lado, estaba el buen precedente de que la relación Colombia- Estados Unidos había sido en general una relación buena y de cooperación; desafortunadamente, ésta atravesaba una grave crisis justo al momento de él posesionarse. Reconociendo la importancia de recuperar esta relación y sabiendo que Estados Unidos era el aliado obvio para lo que tenía en mente, Andrés Pastrana inicia entonces una diplomacia que busca reconstruir esta relación e involucrar a Estados Unidos en la reconstrucción nacional a través del Plan Colombia.

Así que en este punto específico, más que decir que este elemento de la formación estatal como son los legados institucionales, fue aplicado por el Plan Colombia, puede decirse que éste fue, en parte, resultado de estos. Fue la combinación de un Estado colombiano débil con un conflicto armado y la tradición de la relación colombo-estadounidense lo que llevó a ver en el Plan Colombia una posible salida a estas problemáticas. Este Plan a su vez, fue pensado para la reconstrucción del país, y como ya se ha visto, contribuir a la formación del Estado. No fue un elemento aplicado por el Plan Colombia, fue un elemento que contribuyó al surgimiento de éste y por lo tanto, afectó de manera indirecta la formación del Estado en Colombia.

V, III. Relaciones Estado-sociedad

El Plan Colombia se pensó como una estrategia que ayudara también en este frente social, para fortalecer al Estado colombiano y sus relaciones con la sociedad civil. Desde el principio puede verse que este elemento de la formación de Estado sí fue aplicado entonces por este Plan y a continuación, se verán brevemente algunas de las maneras en que se hizo esto.

Uno de los objetivos del Plan Colombia era el siguiente: “Construir una Red de Apoyo Social –RAS- como instrumento para mitigar los efectos de la crisis económica sobre la población más vulnerable y generar un clima social más propicio para la búsqueda de la paz” (DNP, 2003: 9). Esta Red se hizo efectiva a través de tres programas específicos que se mencionan a continuación.

- Familias en Acción: este programa buscaba otorgar subsidios a las familias del nivel uno del Sisbén pertenecientes a municipios con una población menor a 100.000 habi-

tantes. Se desarrolló con apoyo monetario directo destinado a nutrición y educación para menores de 18 años que comprobaran su asistencia escolar. Según el Balance del Plan Colombia 1999-2003, 369.000 familias para el año 2003, habían resultado beneficiadas por este programa.

- Jóvenes en Acción: la meta de este programa era la formación laboral para que jóvenes sin empleo entre los 18 y 25 años (de los niveles uno y dos del Sisbén) pudieran mejorar sus posibilidades de inserción laboral. Según el Balance citado, cerca de 48.000 jóvenes se matricularon.
- Empleo en Acción: se trata de la generación de empleo transitorio, dirigido a los niveles uno y dos del Sisbén. Con este programa 171.000 personas se vieron beneficiadas, indica el Balance previamente mencionado.

También cabe mencionar que el Plan Colombia ayudó a implementar otros programas como Campo en Acción, Seguridad Alimentaria, por mencionar otros. De igual manera se pusieron en marcha programas de atención humanitaria y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que hicieron énfasis en la población en condición de desplazamiento.


Acaban de mencionarse algunos de los componentes sociales, a mi juicio, más importantes del Plan Colombia. Estos se implementaron con el claro objetivo de ofrecer mayores oportunidades a la población más pobre y vulnerable del país. A través de estos programas el Estado pudo hacerse más visible y constituirse como un aparato importante para la vida de colombianos que tradicionalmente habían sido víctimas de cierto abandono estatal.

Otro punto para rescatar de estos programas, es que buscaron involucrar a la población pobre de una manera positiva en la vida del país, a través de educación y trabajo, lo que a su vez les permitió sentirse como una parte importante del desarrollo de Colombia. También es rescatable que en esta ocasión el Estado (y la ayuda extranjera que a veces no es bien recibida) se manifestara con programas de tipo social y no con presencia militar, que puede a veces atemorizar a la población civil.

Estas acciones del Plan Colombia constituyeron una forma muy positiva del Estado colombiano relacionarse con su población civil, por las razones ya mencionadas y además porque supuso una relación Estado-sociedad marcada esta vez por aspectos positivos como generación de trabajo, educación y oportunidades. Se logró mayor presencia estatal en más lugares del país y se empezó a ver que el Estado colombiano es también capaz de generar redes con la población. Por lo tanto, puede decirse que el Plan Colombia aplicó este elemento crucial de las relaciones Estado-sociedad, al querer fortalecerlas con estos programas y querer hacer del Estado colombiano un sujeto realmente presente. En este orden de ideas puede afirmarse que el Plan Colombia a través de las acciones concretas ya vistas contribuyó a la formación del Estado colombiano.

V, IV. El discurso

Es un elemento de suma importancia en los procesos de formación estatal pues puede ser una de las manifestaciones más claras y explícitas de los objetivos y planes que tiene



un Estado. Además, el discurso también es crucial porque permite presentar de una manera u otra diversas ideologías y posturas políticas, así que el discurso es un elemento clave para descifrar el rumbo que quiere tomar un país y por esto mismo, es vital para los procesos de formación de Estado. La importancia del discurso también reside en el hecho de que puede ser una fuente de legitimidad para los gobernantes, tanto a nivel nacional como internacional. Por su parte, el análisis del discurso político permite aclarar los sistemas de acción de los gobiernos.

El discurso fue una herramienta de la cual tuvo que valerse el Plan Colombia, pues fue con ésta en parte que se dio a conocer y además, fue a través del elemento discursivo que fue posible apreciar los cambios en el Plan y la política en general del Presidente Pastrana. El discurso estadounidense, siempre más enfático en la parte de la lucha antinarcótica también es un punto importante, pues influyó en el discurso de Pastrana y su evolución.

En esta parte del trabajo se verá cómo se planteó el Plan Colombia inicialmente y qué cambios se le fueron haciendo. Vale aclarar que no se hará un análisis del discurso, simplemente se verán cambios importantes que tuvieron repercusiones en el Plan Colombia y cómo éste influyó en el Estado colombiano. En esta parte entonces, será importante retomar las distintas versiones del Plan que se presentaron anteriormente en el trabajo.

Para empezar, cabe recordar que al principio el gobierno colombiano tenía la idea de que el Plan Colombia emulara el Plan Marshall. Sería entonces una estrategia para Colombia que buscaba reconstruir el país de la mano de la comunidad internacional. El Plan original planteaba como sus frentes de acción el desarrollo económico, la asistencia humanitaria, el fortalecimiento institucional, mejoramiento de infraestructura y protección ambiental.

La segunda versión del Plan es más compleja, pues se basa en una política de paz que incluye tres aspectos y los campos de acción ya incluyen los procesos productivos. Pero, como señala Socorro Ramírez en “El Plan Colombia, internacionalización del conflicto y dificultades para la paz”, ya a mediados de 1999 en Estados Unidos el debate se centraba en la lucha antidroga y además, en Colombia se daba para esta misma época, el aumento de la ofensiva guerrillera.

La tercera versión del Plan Colombia ya tiene modificaciones significativas. Se concentra principalmente en la lucha antinarcóticos. Empieza así a primar el interés estadounidense en poner fin al problema de las drogas sobre la prioridad inicial que dio pie al surgimiento del Plan Colombia.

La cuarta versión apareció a principios del año 2000 y es semejante a la versión anterior. En esta cuarta, el tema de la lucha antinarcóticos no se desarrolla de manera tan extensa. En esto pudo influir que esta versión iba a ser presentada a audiencias europeas y japonesas y cabe aclarar que Europa siempre se ha inclinado más hacia el discurso de los Derechos Humanos y hacia la parte social, que hacia el aspecto bélico que se asocia mucho más con los intereses estadounidenses.

En este punto es también interesante notar cómo el discurso se transforma según el que será su receptor. Es decir, el Plan logra adaptarse tanto a una audiencia norteamericana (ha-

ciendo énfasis en combatir las drogas y la insurgencia) como a una audiencia europea que centra su interés en el respeto a los Derechos Humanos y la importancia del ámbito social.

El Plan surge como respuesta a un país debilitado, surge en busca de una reconstrucción nacional y se transforma hasta llegar a ser un Plan que pone la mayoría de sus esfuerzos en la parte militar y de lucha contra las drogas ilícitas. Aquí cabe mencionar el carácter ambiguo que siempre ha tenido el Plan, pues como se ha mencionado previamente, no se tiene claro si es una estrategia en contra de la insurgencia en Colombia o en contra de las drogas y esta ambigüedad es determinante para las acciones que emprende el Plan y las reacciones que genera.


Todas estas modificaciones afectan cómo es aplicado el Plan Colombia y en qué aspectos se hace más énfasis, por lo tanto, esto repercute en las poblaciones que son objeto de dicho Plan. Esto ilustra perfectamente cómo el discurso va construyendo la realidad. Puede decirse que en este caso particular, el elemento discursivo más que contribuir a la formación del Estado, fue casi que contrario a ésta, debido a los cambios constantes en un Plan que originalmente buscaba la reconstrucción estatal. Estos cambios también afectan la legitimidad del Plan y cómo éste es percibido por la opinión pública.

V. CONCLUSIONES

- Este trabajo se encargó de revisar algunos de los aspectos primordiales respecto a los procesos de formación de Estado contemporáneos, para luego mirar de manera breve cómo se da este fenómeno en Colombia, cuyo proceso no culmina. Paralelo a esto, se presentó de manera general el Plan Colombia y cómo algunas de las acciones emprendidas por este Plan contribuyeron a la formación del Estado colombiano. Al hacer esta revisión, resulta fácil detectar una conexión clara entre ambas temáticas (la formación estatal y el Plan Colombia) pues ambas plantean la cuestión de la (re)construcción de Colombia.
- La negociación es un procedimiento que tiene no sólo cabida, sino también gran importancia dentro de los procesos de construcción estatal, pues supone el uso de la política a través del diálogo y las concesiones para poder llegar a acuerdos, consensos y puntos comunes. La negociación es una de las estrategias legítimas que tiene el Estado ya sea para obtener poder o para recuperarlo y en el caso colombiano esto se vio claramente en las negociaciones de paz entre el gobierno de Pastrana y la guerrilla de las FARC. Aunque estas negociaciones terminaron en un fracaso, fueron un intento que a pesar de todos sus errores vale la pena reconocer, pues fue un ensayo no violento por parte del Estado para recuperar el monopolio legítimo de la violencia.

El Plan Colombia a su vez también trajo consigo la negociación de los intereses entre dos países. En este caso, Colombia tuvo que ceder en ciertos aspectos, pero es igualmente importante este elemento de la negociación para lograr la cooperación bilateral.

- Para los procesos de formación estatal acontecimientos imprevistos pueden tener un gran impacto y cambiar todo el escenario político externo, lo que a su vez repercute en el panorama interno de los países. Por ejemplo, en este trabajo se puede apreciar cómo los hechos del 11 de septiembre de 2001 significaron un vuelco de la atención



internacional, que desde ese momento empezó a dirigirse con más energía que nunca hacia el asunto terrorista. De esta manera, los Estados fallidos empezaron a considerarse como más peligrosos debido a sus posibles vínculos con organizaciones terroristas. Por esto mismo Colombia quiso mantenerse alejado de este escenario, para evitar ser visto como un país en el que el terrorismo era un protagonista habitual.

Este nuevo enfoque antiterrorista también influyó en que el Plan Colombia se dirigiera más hacia la lucha en contra de la insurgencia, pues grupos armados como las FARC son considerados terroristas y éstos deben combatirse en todas sus formas. Por lo tanto, se fortaleció la fusión de la lucha antidroga y la lucha contrainsurgente.

- El proceso de formación del Estado colombiano es un proceso que no ha logrado culminarse y por tanto continúa en el tiempo. Aunque durante la última década el Estado es más fuerte pues ha logrado aumentar el monopolio de la violencia (éste aún no es completo, sigue siendo parcial) y su presencia a través de distintas manifestaciones se ha extendido por el territorio nacional, aún faltan avances significativos que deben obtenerse a través de estrategias a largo plazo que se enfoquen en lograr una sociedad más equitativa y pacífica.
- La cooperación y la ayuda de la comunidad internacional son un componente clave para la formación del Estado colombiano, pues ya se ha demostrado de diversas maneras que las problemáticas de Colombia pueden llegar a sobrepasar sus capacidades para solucionarlas, debido a la misma debilidad del Estado. Además, porque el asunto del narcotráfico, que vincula a distintas esferas de la sociedad colombiana es un problema transnacional, por lo que las soluciones deben darse de manera coordinada y coherente entre los diversos países. La comunidad internacional, debe ser por lo tanto, un facilitador y un apoyo para los procesos que se den en Colombia, pensando en los intereses colombianos y no en los propios, lo que puede ser una afirmación poco realista pero que respondería mejor a las necesidades colombianas.

A su vez, Colombia debe mostrarse como un país que aunque no es el más fuerte de la región sí influye sobre ésta, por lo que sus intereses deben ser oídos y las políticas deben enfocarse a suplir las necesidades colombianas.

- El Plan Colombia, debe reconocerse, es una ayuda valiosa pues compromete a un país poderoso y fuerte como es Estados Unidos con la cooperación a favor de diferentes aspectos en Colombia. El Plan merece ser reconocido por ser una estrategia que buscaba involucrar a la comunidad internacional en la reconstrucción nacional. Además, en el aspecto de las drogas ilícitas quiso hacer énfasis en la corresponsabilidad. Sin embargo, el Plan ha perdido valor al expresarse de maneras confusas y que están sujetas a las coyunturas estadounidenses y los intereses de este país. A pesar de esto, es una ayuda que no debe rechazarse pues es necesaria para un país como Colombia y para su proceso de formación estatal. El Plan entonces debería ser revisado a la luz de sus éxitos y de sus fracasos, para reorientarlo según las necesidades que van surgiendo en el propio escenario colombiano.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, C. (2002). "El Plan Colombia y el proceso de paz", en: C. Ahumada. *Cuatro años a bordo de sí mismo. La herencia económica, social y política del gobierno de Andrés Pastrana*. (pp. 271-314). Bogotá: El Áncora Editores.
- Bolívar, I. J. (1999). "Sociedad y Estado: la configuración del monopolio de la violencia", en: *Revista Controversia* (175) (pp. 12- 39).
- Camacho, A. (2006). "De narcos, paracracias y mafias", en: F. Leal (ed.) *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI* (pp. 387-419). Bogotá: Norma.
- Contraloría General de la República (2001). *Plan Colombia Segundo Informe de Evaluación*. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República (2003). *Plan Colombia, Cuarto Informe de Evaluación*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2003). *Plan Colombia Balance 1999-2003*. Bogotá, Colombia
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Balance Plan Colombia (1999-2005)*. Bogotá, Colombia.
- Gaitán, F. & Deas, M. (1995). "Narcotráfico, guerrilla y justicia: relaciones y opciones", en: F. Gaitán & M. Deas (eds.) *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia* (pp. 361-391). Bogotá: Fonade.
- García, A. (2001). "Génesis del Plan y progreso burocrático en Colombia", en: VV.AA. *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp. 198-213). Bogotá: Editorial Planeta.
- Gill, L. (2009). *Colombia: What's next?* NACLA Report on the Americas, 42.
- González, F. (2004). *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- _____. (2002). "Clientelismo y presencia diferenciada del Estado en un contexto de conflicto armado. Una mirada de largo plazo sobre la democracia en Colombia", en: *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Proyecto "Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina"*. Bogotá: CINEP.
- _____. (2006). "Los desafíos de los procesos de construcción de los Estados nacionales", en: F. González (ed.) *Partidos, guerras e Iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia (1830-1900)* (pp. 15- 24). Bogotá: La Carreta Histórica.
- González F. & Bolívar, I. "Evolución territorial del conflicto armado y formación del Estado en Colombia". Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/expnevolucionterritorial.pdf> (12-5-09)
- Mason, A. (2001). "La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado en vía de fracaso", en: *Colombia Internacional* (49/50), pp. 82-102.
- Mason, A. (2002). "Exclusividad, autoridad y Estado", en: *Análisis Político* (47), pp. 55-76.
- McLean, P. (2002). "Colombia: Failed, Failing, or Just Weak?", en: *The Washington Quarterly* 25, (3), pp. 123-134.
- Miller, P. & Rose, N. (1991). "Political power beyond the State: Problematics of government", en: *British Journal of Sociology*, 1-48.

- Mondragón, H. (2007). *Democracy and Plan Colombia*. NACLA Report on the Americas, 40, (1) pp. 42-45.
- Oquist, P. (1978). "Derrumbe parcial del Estado", en: P. Oquist. *Violencia, conflicto y política en Colombia* (pp. 46-62). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- _____. (1978). "El año crítico de 1949 y el derrumbe parcial del Estado", en: P. Oquist. *Violencia, conflicto y política en Colombia* (pp. 236-248). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- _____. (1978). "Fortalecimiento del Estado", en: P. Oquist. *Violencia, conflicto y política en Colombia* (pp. 219-226). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- _____. (1978). "Manifestaciones concretas del derrumbe parcial del Estado", en: P. Oquist. *Violencia, conflicto y política en Colombia* (pp. 255- 271). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Palacios, M. (2007). "El Plan Colombia y la seguridad de los Estados Unidos", en: M. Palacios. *"Plan Colombia": ¿anti-drogas o contrainsurgencia?* (pp. 13-30). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Palacios, M. & Safford, F. (2002). "El orden neoconservador al interregno", en: M. Palacios & F. Safford. *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida* (pp. 583- 626). Bogotá: Norma.
- Pécaut, D. (2001). "Los rasgos del enfrentamiento armado", en: D. Pécaut. *Guerra contra la sociedad* (pp. 285-301). Bogotá: Editorial Planeta.
- Pizarro, E. (2004). "La "erosión progresiva" del Estado, la economía y el tejido social", en: E. Pizarro. *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia* (pp. 205-221). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Ramírez, S. (2001). "El Plan Colombia, internacionalización del conflicto y dificultades para la paz", en: VV.AA. *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp. 74-107). Bogotá: Editorial Planeta.
- Restrepo, L. A. (2001a). "El Plan Colombia: una estrategia fatal". En: VV. AA. *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp. 307-316). Bogotá: Editorial Planeta.
- Rojas, D. M. & Atehortúa, A. L. (2001). "La Iniciativa Regional Andina: la segunda etapa del Plan Colombia", en: VV.AA. *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp.177-191). Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Rotberg, R. (2002). "The new nature of Nation-State failure", en: *The Washington Quarterly*, (25) (3), pp. 85-96.
- Sending, O. & Neumann, I. (2006). "Governance to governmentality: Analyzing NGOs, States and power", en: *International Studies Quarterly*, 1 (22).
- Shifter, M. & Jawahar, V. (2004). "State building in Colombia: getting priorities straight", en: *Journal of International Affairs*, 58 (1), pp. 143-154.
- Tilly, C. (1992). "La creación del mundo inter-Estados". En: C. Tilly. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990* (pp. 265-269). Madrid: Alianza Universidad.

III



LA POBREZA, UN ASUNTO PÚBLICO

ANÁLISIS A LA ACCIÓN PÚBLICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN MEDELLÍN

Sebastián Montaña Correa¹

Político - Universidad Nacional de Colombia

Estudiante de la Maestría en Economía - Universidad de los Andes

*“La pobreza no viene dada por la disminución de la riqueza,
sino por la multiplicación de los deseos”.*

Platón

“Los criados, los trabajadores y los operarios de todas las categorías constituyen la mayoría en toda sociedad política [...]. En consecuencia, no puede ser perjudicial para el todo social lo que aprovecha a la mayor parte de sus componentes. Ninguna sociedad puede ser floreciente y ser feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables”.


Adam Smith

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace varios siglos, pero especialmente desde comienzos del siglo XX, la pobreza ha suscitado el interés y la preocupación de académicos e investigadores de múltiples áreas del conocimiento, de líderes políticos de todas las tendencias ideológicas, y de la ciudadanía a nivel mundial, toda vez que este fenómeno compromete tanto el desarrollo personal como el colectivo. En general, la internacionalización del problema ha respondido a la tarea de organismos internacionales como el Banco Mundial, la UNESCO, el Fondo Monetario Internacional (Townsend, 1993) y, más recientemente, la Organización de Naciones Unidas (ONU) con la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el primero de los cuales es “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”².

1. Asesores: Adolfo Eslava Gómez y Santiago Leyva Botero.

2. La meta universal acordada por los países miembros de la ONU ha sido reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que viven con ingreso inferior a un dólar diario (1 USD).



En Colombia la influencia por parte de estas instituciones se ve reflejada en los documentos Conpes 91 y Conpes 102. El primero, estableció las metas y estrategias nacionales para alcanzar los ODM y el segundo, de forma específica, fijó la creación de una red de Protección Social contra la Pobreza Extrema – conocida actualmente como la Red Juntos –, la cual constituye un sistema que busca “promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición” (Colombia, 2009).

Ahora, la pobreza puede ser vista como una situación lo “suficientemente obvia” que ha afectado gran parte de la población mundial³, es decir, “no se requiere elaborar criterios detallados, hábiles mediciones, o amplios análisis de investigación, para reconocer [...] la cruda pobreza”, ya que “hay mucho de transparente acerca de la pobreza y la miseria”. Sin embargo, esta penosa situación, ha dejado de ser tan simple (Sen, 1981: VII). Por lo menos, así lo confirman amplias y elaboradas investigaciones, mediciones y diagnósticos acerca de este fenómeno social, que han llevado a una mayor comprensión del problema, enriqueciendo así la *ciencia de la pobreza* – como la denomina Peter Townsend – y ejerciendo gran influencia en la formulación, diseño, implementación y evaluación de políticas y programas que buscan mejorar las condiciones de los más pobres y vulnerables.

Los amplios debates y análisis alrededor de este problema, han traído avances y acuerdos importantes, de los cuales se puede mencionar:

- Hacer de la lucha contra la pobreza un asunto público prioritario es necesario, al igual que lo es el compromiso no sólo de algunas agencias del Estado sino también de la sociedad y el mercado.
- La solución no estriba nada más en el grado de estabilidad y crecimiento que puedan brindar las políticas económicas o acudiendo políticas sociales de tipo meramente asistencial.
- La pobreza es un fenómeno multidimensional, más complejo de lo que puede verse a partir de la definición de pobreza como carencia de un mínimo ingreso.

Sin embargo, aún persisten serias falencias y vacíos que, de hecho, llevan a continuar diagnosticando y estableciendo las metas para erradicar la pobreza solo en términos de ingreso, argumentando la facilidad y periodicidad con que es posible conseguir los datos para evaluar las condiciones de la población (Sarmiento, 2007). En este orden de ideas, la labor académica y científica en el proceso de comprensión de la pobreza continúa siendo fundamental.

Este ensayo se divide en tres apartados. El primero es esta breve introducción. En el segundo, se aborda el problema de conceptualizar la pobreza, además de considerar las

3. De hecho, Medellín Solidaria cuenta con seis sedes de atención, distribuidas en zonas de la ciudad que permiten descentralizar la atención de la población en los diferentes barrios, permitiendo a la familiar acceder fácilmente a la información y al contacto con los profesionales responsables de fortalecimiento social (Alcaldía de Medellín, 2009).

nociones ofrecidas por algunos de los enfoques más relevantes. Y, en el tercero, se describe la acción del programa Medellín Solidaria, el cual busca mejorar las condiciones de las familias más pobres en el municipio de Medellín. Se considera que este programa, es una *acción pública* de lucha contra la pobreza dadas sus características conceptuales y operativas. Por último, se presentan algunas consideraciones finales con el propósito de rescatar las observaciones y sugerencias más relevantes del texto.

II. EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN: REQUISITO PARA CONCEPTUAR Y ALIVIAR LA POBREZA

La complejidad que presenta estudiar la pobreza, sugiere aclarar el foco de interés del problema, buscando definir el objeto de estudio y las formas de abordarlo, sin desconocer la importancia de considerar sus causas y efectos.

El Premio Nobel de Economía Amartya Kumar Sen (1981) señala que

“Establecer algunas “normas de consumo” o “líneas de pobreza” puede abrir parte de la tarea [...]. Pero esto lleva a otra pregunta: ¿debe relacionarse el concepto de pobreza con los intereses de: 1) sólo los pobres; 2) sólo los que no son pobres, o 3) tanto los unos como los otros?”

Este mismo, llegará a la conclusión que un concepto de pobreza debe centrarse en el bienestar de los pobres “sin importar los factores que lo afecten [pues] la causalidad de la pobreza y los efectos de ella serán, en sí mismos, objetos relevantes de estudio [de tal forma que] definir la pobreza únicamente en términos de las condiciones de los pobres no resta importancia al estudio de estas cuestiones” (Sen, 1981).

Luego de *identificar* que la pobreza se relaciona directamente con las condiciones de los pobres, se encuentra otro problema, que surge de buscar la agregación del conjunto de características de la pobreza y expresarlas de alguna forma que permita cuantificarla.

De esta manera, abordar la pobreza requiere de dos ejercicios independientes más no inconexos: “1) un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres (“identificación”), y 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (“agregación”)” (Sen, 1981).

El presente escrito se desarrolla alrededor de la *identificación*, considerando que si bien cumple un papel fundamental en la comprensión del problema junto a la agregación, este ha recibido menos atención. De hecho, los problemas que presenta actualmente la medición, estriban en este ejercicio precedente. Además, este interés por las condiciones que permiten identificar a los pobres, surge de reconocer que a partir de la forma en que se defina el problema, la formulación y el diseño de soluciones de política se verán determinados, al igual que su posterior desempeño.

Ahora, en la literatura especializada en pobreza es posible distinguir entre cuatro enfoques conceptuales ampliamente difundidos. Los tres primeros a abordar, se apoyan respectivamente en las ideas de *subsistencia*, *necesidades básicas* y *privación relativa* (Townsend, 1993). El cuarto, recientemente se ha convertido en un referente para el estudio o análisis de la

pobreza, el bienestar, entre otros. Este último se apoya en la idea de *falla de las capacidades*. A continuación, se ofrecen las nociones de pobreza con cada enfoque, algunas de sus críticas y elementos que se pueden rescatar. Se presta mayor atención al enfoque de las capacidades, a partir de las ideas de Amartya Sen.

II, I. Subsistencia, necesidades básicas y privación relativa

La pobreza desde la idea de *subsistencia* es un asunto *absoluto* y unidimensional, en el cual los ingresos totales de una persona o familia resultan insuficientes para satisfacer alguna condición física básica, particularmente las nutricionales. Estas condiciones básicas pueden ser expresadas en términos de bienes o en términos de sus características. Luego, para identificar a una persona como pobre se establece una *línea de pobreza* con base en la renta, por debajo de la cual se dice que alguien es pobre. En este orden, la identificación parte de un ejercicio indirecto, en la medida en que debe tomar algún patrón típico de comportamiento comunitario, ya que los ingresos que permiten satisfacer los requerimientos nutricionales dependen de los hábitos de consumo de las personas (Sen, 1981).

Algunas críticas a este enfoque señalan que: 1) existen importantes variaciones respecto a los rasgos físicos, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo, para considerarlos como absolutos. Y, 2) con dificultad se logra definir los requerimientos nutricionales mínimos tanto en términos de características como en términos de bienes, al igual, que es difícil definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios.

Sin embargo, se puede rescatar que la importancia dada a las necesidades nutricionales o a la eficiencia en el trabajo para definir una línea de pobreza, se debe a que “el hambre es, claramente, el aspecto más notorio de la pobreza”. Así, aunque la desnutrición sólo capta una dimensión de la privación, es una importante (Sen, 1981).

El enfoque de las *necesidades básicas* toma fuerza como una forma de superar la unidimensionalidad del enfoque de subsistencia (Sarmiento, 2007), a pesar que puede ser visto como una ampliación de esta noción de pobreza (Townsend, 1993). Con enfoque, la pobreza se define como la condición en que se encuentra cualquier individuo o familia que no pueda satisfacer una o varias necesidades básicas, o participar de la sociedad. Estas necesidades incluyen dos elementos, citados por Townsend (1993):

“Primero, abarcan los requerimientos mínimos de consumo privado de una familia: alimentación, techo y vestido adecuados, así como cierto mobiliario y equipo doméstico. Segundo, incluyen servicios esenciales provistos por y para la comunidad, como agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de atención a la salud, educación e instalaciones y centros culturales [...] El concepto de necesidades básicas debe situarse en el contexto del desarrollo económico social de una nación. Por ningún motivo ha de limitarse sólo al mínimo necesario para subsistir” (OIT, 1976; 1977).

La principal crítica a este enfoque se relaciona con su propuesta de abordar el problema considerando la naturaleza humana como absoluta y, a partir de allí, definir un conjunto de necesidades que trascienden el tiempo y el espacio geográfico. Además, se ha señalado la dificultad con que se fijan los criterios de selección de las necesidades fundamentales (Sarmiento, 2007).

No obstante, con la difusión del concepto de necesidades básicas se avanzó en la aceptación de “ciertas precondiciones, si bien limitadas, [esenciales] para la supervivencia y la prosperidad de las comunidades” (Townsend, 1993), reconociendo con ello, que todo individuo tiene derecho a participar de los beneficios sociales elementales: nutrición, techo e instalaciones y servicios colectivos. Igualmente, la inclusión de necesidades sociales dentro de este conjunto básico ha sido un cambio relevante, aunque este enfoque no profundice en el tema (Townsend, 1993).

Ahora, desde la *privación relativa* se explica que “un relativismo total se aplica según la época y el lugar” para cualquier definición de necesidad, desvaneciendo la idea de necesidades absolutas, ya que “los satisfactores básicos de la vida no son estáticos” (Townsend, 1979), sino que se adaptan e incrementan en relación con los cambios en la sociedad y en la producción. Así,

“La pobreza no es un estado absoluto. Es una privación relativa. La sociedad misma está cambiando continuamente y encargando nuevas obligaciones a sus miembros. Ellos, a su vez, desarrollan nuevas necesidades. Son ricos o pobres de acuerdo a la participación de los recursos dispuestos para todos” (Townsend, 1962: 225).

De forma más detallada, se identifica como pobre a quien

“no puede satisfacer del todo o en forma suficiente las condiciones de vida [...] que le permitan desempeñarse, relacionarse y seguir el comportamiento acostumbrado que se espera de ella por el simple hecho de formar parte de la sociedad. Se puede afirmar que alguien vive en la pobreza si no cuenta con los recursos, o si éstos se le niegan, para acceder a tales condiciones de vida y así cumplir con su papel como miembro de esa sociedad” (Townsend, 1993).

Sen (1981) ha planteado dos críticas a este enfoque, la primera se relaciona con las nociones distintivas y diversas que contiene la noción de pobreza respecto a los “sentimientos de privación” y las “condiciones de privación”; y, la segunda, con respecto a que “grupos de referencia” son escogidos para fines comparativos. Estas consideraciones llevan al mismo Sen a reconocer que si bien la pobreza como privación relativa presenta aspectos que influyen en el análisis social de la pobreza, el enfoque en sí mismo es valioso sólo como complemento para la perspectiva de desposesión absoluta, ya que “la pobreza es una noción estable en el espacio de las capacidades pero con frecuencia tomará una forma relativa en el de los bienes o sus características” (Sen, 1983).

II, II. Pobreza como falla de las capacidades básicas

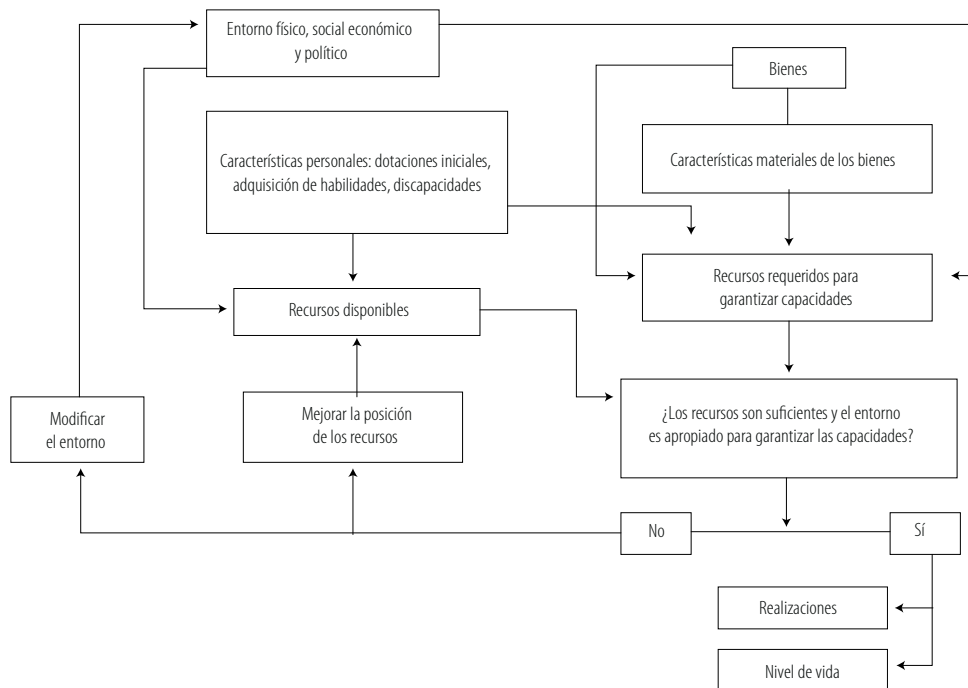
El *enfoque de las capacidades* “se basa en una visión de la vida en tanto combinación de “seres y quehaceres”, en los que la calidad de vida debe evaluarse en la capacidad para lograr funcionamientos valiosos” (Sen, 1998). Así, este enfoque aborda la pobreza como un fenómeno multidimensional que posee un núcleo absoluto, en el cual los individuos carecen de las capacidades mínimas, en un contexto comunitario donde las personas consideran valioso participar. En este orden, la pobreza es una condición de privación de conjuntos de funcionamientos básicos, que repercuten en el desarrollo de individual y social (Sen & Foster, 2001: 239).

El bien-estar de una persona, evidentemente se relaciona con los funcionamientos, es decir, con los estados y acciones alcanzados. Para aclarar la conexión con las capacidades se argumenta su importancia en la medida en que constituyen “oportunidades reales para obtener bienestar”. Además, de el hecho que poder elegir, esto es, “la capacidad para funcionar”, es valioso en sí mismo. (Sen, 1995).

Meghnad Desai sintetiza de forma clara las ideas de Sen: los tres niveles clave en la teoría de Sen son las capacidades, las realizaciones y los bienes. Tras éstos se encuentran las características materiales de los bienes, las características personales de los miembros de la unidad económica, así como sus gustos y el entorno físico, social y político en el que viven. Las capacidades deben satisfacerse a fin de que las personas puedan funcionar en cualquiera de las formas en que elijan hacerlo. Pero para saber que los individuos tienen esas capacidades garantizadas hay que conocer los requerimientos de recursos, que están determinados por el ambiente, sus características personales y las características materiales de los bienes. Una vez que se sabe que la gente tiene sus capacidades garantizadas, lo que se observa son sus realizaciones. (Desai, 1990: 435).

Además, elabora un esquema explicativo del modelo de Sen, el cual se presenta a continuación. El esquema ha incluido dentro del cuadro del entorno, las condiciones macroeconómicas, y especifica en el cuadro de las características personales las dotaciones iniciales, las habilidades adquiridas y las discapacidades. Tanto el entorno como las características personales influyen en los recursos de que dispone una persona. Añade además, los recursos requeridos para garantizar las capacidades, dados el entorno, las características personales y los bienes y sus características. El esquema considera que los requerimientos de recursos puedan calcularse directamente de los bienes o de sus características.

Ahora, el centro del problema será la comparación de los recursos existentes con los requeridos. El entorno vuelve a desempeñar un papel importante, al garantizar, por ejemplo, la posibilidad de elección. Luego, si los recursos son suficientes es posible hablar de funcionamientos y, por consiguiente, de un nivel de vida determinado. Si no es así, el individuo no puede alcanzar sus funcionamientos, lo que implica que se mejore la posición de los recursos y se modifique el entorno.



Fuente: Adaptado libremente de Desai (1990).

Finalmente, Desai aclara que según la interpretación que hace al modelo de Sen, “debe existir un conjunto de capacidades que toda sociedad tiene que garantizar a cada uno de sus individuos. Dado el entorno y los bienes disponibles, eso genera unos requerimientos de recursos mínimos para cada individuo, según sus características personales. Por tanto, en el espacio de los bienes hay una medida de pobreza relativa a la sociedad particular y específica al individuo con cierto conjunto de características” (Desai, 1990).

Ahora, una persona se identifica como pobre desde el enfoque de las capacidades, si: 1) fracasa desde el punto de vista de las capacidades, es decir, si no puede alcanzar funcionamientos básicos; 2) carece de un conjunto amplio de elecciones posibles. El individuo no es libre; 3) aún alcanzado los funcionamientos básicos no se es libre, o si se es sometido a alguna forma de exclusión (Sarmiento, 2007).

Es posible argumentar que las consideraciones a partir de este enfoque son adecuadas para abordar la pobreza si se tiene en cuenta cuatro características: i) la multidimensionalidad, ii) el énfasis en las libertades, iii) el espacio de información utilizado para su valoración y, iv) la dimensión relacional de la situación personal en el colectivo social (Sarmiento, 2007).


Igualmente, el enfoque de las capacidades es importante porque contribuye a “comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios (y de un determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, la renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines” (Sen, 2000: 117).

En definitiva, hay fuertes argumentos para abordar la pobreza a partir de la definición planteada por el enfoque de las capacidades.

III. MEDELLÍN SOLIDARIA. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE UNA ACCIÓN PÚBLICA CONTRA LA POBREZA

Tras haber llegado a la conclusión que la pobreza como falla de las capacidades permite un buen entendimiento del problema, se desarrolla a continuación un análisis descriptivo de la política contra la pobreza en el municipio de Medellín, luego de señalar brevemente algunos conceptos básicos usados para el mismo.

- Las políticas públicas se entenderán como acciones de los gobiernos y otras agencias del Estado competentes constitucionalmente, que se caracterizan por ser *flujos de decisión* (Cuervo, 2007: 70). Estas, se constituyen como respuesta a situaciones problemáticas definidas como públicas.
- Para analizar una política pública, existen diferentes instrumentos teóricos, de los cuales se usará el *ciclo de las políticas públicas*, uno de los más conocidos. Este permite dividir la política en una serie de fases, a saber: Identificación del problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisiones, implementación y, finalmente, evaluación (Roth Deubel, 2002: 40).

- 
- Una *red de política* se puede entender como “un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vincula a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes” (Börzel, s.f.: 2).

En Colombia el municipio según la Constitución de 1991 (Art. 311) es el encargado de promover el desarrollo y bienestar de su territorio. Para garantizar esto, elabora Planes de Desarrollo Municipal (Art. 339), que son instrumentos para ejercer control a la gestión pública, además de ser medios en los cuales se establecen lineamientos de políticas públicas (Cuervo, 2007: 76). Así, el municipio tiene la competencia y obligación de adelantar acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de la población, y en especial las de los más pobres, toda vez que la pobreza es un límite al desarrollo, al ejercicio de las libertades y a llevar una vida digna.

En Medellín, la actual administración municipal estableció como uno de sus objetivos, avanzar en la superación de la pobreza. De esta forma, incluyó dentro de su Plan de Desarrollo 2008 – 2011, el programa estratégico Medellín Solidaria.

Ahora, la pobreza no sólo se encuentra inscrita en la agenda gubernamental de la ciudad, sino también en la pública. Es posible hacer esta observación: en primer lugar, porque la pobreza ha sido merecedora de atención por parte de diferentes administraciones por lo menos desde 1995 (Cfr. Entrevista a la Presidenta de la Veeduría al Plan de Desarrollo), quienes hicieron explícita su preocupación asignando recursos e incluyendo esta problemática en los Planes de Desarrollo.

Y, en segundo lugar, porque ha sido uno de los tres temas más prioritarios para la ciudadanía entre 2006 y 2009, según revela la Encuesta de Percepción Ciudadana elaborada por el proyecto Medellín Como Vamos. Además de ser abordada constantemente en espacios de discusión, promovidos por diferentes instituciones. Lo anterior, permite resaltar el interés social que se le ha dado. Algunos de estos espacios de debate han sido:

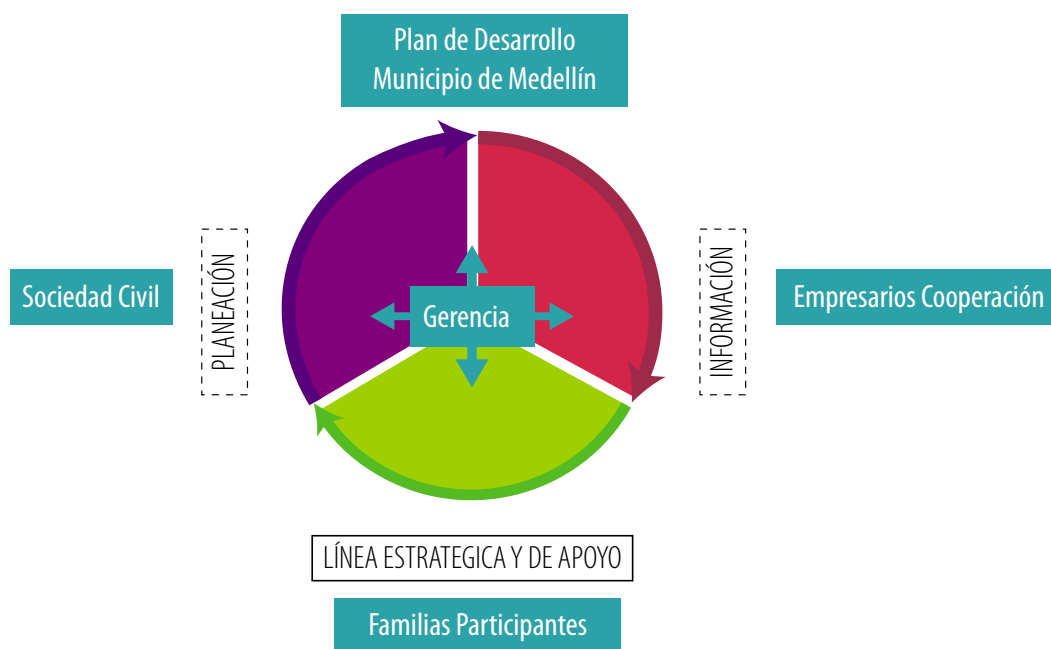
- En 2005, el panel temático: Pobreza y responsabilidad pública en el Valle de Aburrá, donde participaron la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, representantes de la academia, funcionarios públicos, concejales, fundaciones, entre otros.
- En 2009, se rastrean dos eventos: 1) El Foro de Desempleo y Pobreza en Medellín, organizado por El Concejo de la ciudad; y 2) el Conversatorio: Últimos Resultados de Pobreza y Desigualdad en Colombia, con la participación de Corporación Región, la Escuela Nacional Sindical, Viva la Ciudadanía, Medellín Como Vamos y El Museo de Antioquia.

Medellín Solidaria es un programa que se propone generar acciones para superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad, promoviendo los derechos de los más pobres (Alcaldía de Medellín, 2009). El programa, toma como objeto de sus acciones, las familias desplazadas y algunas de las identificadas en el nivel 1 del Sisbén. Así, su objetivo es *garantizar* el acceso integral y sostenible de los hogares más vulnerables de la ciudad de

Medellín al conjunto de programas municipales y nacionales, públicos y privados, orientados a alcanzar los *mínimos ciudadanos de desarrollo humano*, con el propósito de asegurar su inclusión social y económica, mejorar su calidad de vida, promover su autonomía y contribuir a mejores formas de convivencia familiar y social y participación ciudadana (cursivas propias).

La formulación del programa, tomó como referencia el trabajo que dio origen a la Red Juntos, como una medio para apoyar su operatividad, y la de Familias en Acción. Es así como articula ambas acciones de orden nacional, buscando con ello “optimizar recursos” (López, 2008) y aunar esfuerzos.

A continuación se presenta el modelo de acción del Programa Medellín Solidaria:




Fuente: Alcaldía de Medellín, 2009.

Formular el programa en base a los planteamientos conceptuales y metodológicos de la Red Juntos lleva a que Medellín solidaria cuente con una “mezcla metodológica” (Cfr. Entrevista a la Primera Dama del Municipio de Medellín) que incluye dentro de su operación:

1) La suscripción de Acuerdos de Corresponsabilidad entre la familia y un co-gestor social, quien realiza el acompañamiento a la unidad de intervención, es decir, la familia. En estos acuerdos se establece un vínculo que considera a las familias como *agentes*, y no sólo como objeto de asistencia.

2) Un acompañamiento Familiar, en el cual el co-gestor, en base un diagnóstico familiar, informa a las familias de la oferta de servicios que los actores de la red tienen dispuesta de forma preferente para ellas. Este proceso se realiza a partir de la construcción de un plan familiar, en el cual se establecen las metas a cumplir, a partir de nueve (9) dimensiones



de bienestar y cuarenta y cinco (45) logros básicos. De esta manera, Medellín Solidaria entiende a la pobreza como un problema multidimensional, considerando una serie de logros valiosos para la familia y sus integrantes dentro del contexto colombiano.

3) El acompañamiento y la asistencia a las familias tiene un tiempo limitado, buscando alcanzar así, la autonomía familiar.

Sin embargo, desde la Alcaldía de Medellín se ha buscado complementar la propuesta conceptual y metodológica promovida desde la Red Juntos. De esta manera, se presentan ciertas particularidades, que diferencian en parte las acciones de lucha contra la pobreza a partir de la mencionada estrategia nacional.

Entre las acciones que hacen de Medellín Solidaria un programa singular, C. Barriga (comunicación personal, 23 de abril, 2010), gerente del Programa Medellín Solidaria, considera las siguientes:

- Medellín Solidaria ha vinculado dentro de su enfoque operativo, el acompañamiento y la formación grupal, los encuentros de cuidado y control social, que hacen parte del programa Familias en Acción. Esto permite generar “redes sociales en las comunidades para difundir las ofertas del programa en el territorio, a través de los grupos de conectividad”.
- Durante el Acompañamiento Familiar, “se realizan micro sesiones educativas en diferentes temas como comunicación, manejo de la autoridad, uso adecuado del agua, etc.”.
- El programa “diseñó un sistema de información propio [...] y realizó una serie de preguntas adicionales” a la encuesta o línea de base, que permite conocer la condiciones de la familia respecto a las Dimensiones y los Logros Básicos de bienestar. Esta información adicional requerida a las familias, se relaciona específicamente con el perfil ocupacional, la dinámica familiar y la canasta básica de alimentos.

Por otro lado, las metas a las que pretende llegar la Administración 2008 – 2011 con el programa son (Alcaldía de Medellín, 2010):

- Atención de 45 mil hogares con la oferta interinstitucional del Municipio.
- El 70% de las personas de los hogares del programa consuman tres comidas diarias.
- El 30% de las familias desplazadas y en Sisbén 1 aumenten sus ingresos.
- El 50% de los hogares con niños y niñas entre los 5 y los 15 años de edad disminuyan la inasistencia escolar.
- El 60% de los hogares mejoren sus relaciones intrafamiliares.
- El 100% de los hogares del Programa cuenten con suministro del Mínimo Vital de Agua Potable.
- La vinculación de 30 organizaciones del sector privado y 500 personas con trabajo voluntario articuladas al programa.

Para finalizar, la operatividad del programa vincula una serie de actores que forman una red, a partir de la cual se puede observar el carácter público que conlleva la acción contra la pobreza en Medellín desde el Programa Medellín Solidaria. Esta red está abierta a formar alianzas con entidades nacionales e internacionales que quieran vincularse y ofrecer sus servicios a las familias, contribuyendo en la superación de la pobreza extrema. En este orden, los actores que intervienen directamente en la operación del programa son: la Fundación Proantioquia, quien presta un servicio de gestión social y evaluación. El despacho de la Primera Dama, que hace las veces de coordinador y la Secretaria de Bienestar Social que es responsable de la supervisión de un operador externo, que para el caso de Medellín es desde 2010, la Universidad de Antioquia a partir de la Escuela de Nutrición y Dietética.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

- El proceso de *identificación* de los pobres debe recibir mayor atención por parte de investigadores y analistas a nivel nacional y local, toda vez que este ejercicio permite tener una mejor comprensión de la pobreza, además de posibilitar soluciones a las deficientes medidas y diagnósticos de pobreza que llevan a continuar estableciendo metas de política en términos de ingreso.
- Abordar la pobreza desde el enfoque de las capacidades cuenta con fuertes argumentos, a causa de las características de la noción de pobreza que se desprende de este, y de la posibilidad de una mayor comprensión de las causas y efectos del problema.
- Medellín Solidaria al retomar el enfoque de conceptual y metodológico planteado por la Red Juntos, entiende a la pobreza como un fenómeno multidimensional y realiza su operación contando con las familias como *agentes* y no solo como objeto de asistencia. Supera así, el abordaje de la pobreza como carencia de un mínimo ingreso, al igual que el asistencialismo característico de las políticas sociales tradicionales.
- La red de actores que se estructuran alrededor del programa Medellín Solidaria reflejan el interés social y gubernamental en el tema. Además, esta red al estar abierta a la vinculación de nuevos actores, comprende la necesidad de hacer de las acciones alrededor de la pobreza *acciones públicas*, esto es, en las que participan de forma activa el gobierno, la sociedad civil y el mercado.

V. REFERENCIAS

Bibliográficas

Aguilar, Luis Fernando (1996) "Estudio introductorio", en: *El estudio de las políticas públicas*, México D.F.: Ediciones Porrúa.

Alcaldía de Medellín, 2008, Medellín Solidaria, en: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/l_gestion/index.jsp?idPagina=993.

_____. (2009) Informe Medellín Solidaria 2009.

_____. (2010) Medellín Solidaria, en: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://3735c96df9462850b42560a72a6d3866>.

- _____. (2005) Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes Social 091, en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes/Social091.pdf.
- _____. (2006) Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes Social, 102, en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/102.pdf>.
- _____. (2009) Acción Social, Manual de operaciones de la red de protección social contra la pobreza extrema - Versión 5, en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/4423_Manual_Operativo_de_JUNTOS_versi%C3%B3n_5._240309.pdf.
- Börzel, Tanja (s.f.) *¿Qué tienen de especial los Policy Networks?* En <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>. Consulta: 19 de septiembre de 2008.
- Cuervo, Jorge Iván (2007) “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”, en: *Ensayos sobre Políticas Públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Desai, Meghnad (1990) “Pobreza y capacidades: hacia una medición empíricamente aplicable”, en: *Comercio Exterior*, vol. 53, núm., 5, pp. 434 – 444.
- Hawthorne, Geoffrey (comp.) (1987) *The Standard of Living, The Tanner Lectures of Amartya Sen*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linder, Stephen – Peters, Guy (1993) “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”, en: *Gestión y política pública*, vol.2, núm., 1.
- López, Hugo (2008) “Superación de la pobreza extrema, un reto para Antioquia”, en: <http://www.google.com.co/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=5&ved=0CBEOFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.escuelagobierno.org%2Fv1%2Farchivos.php%3Fdescargar%3D867&rct=j&q=red+juntos+hugo+lopez&ei=sLbDS9LnC9OjngeovISbCg&mk=0&mb=1&usg=AFQjCNFWZjULTgIlgNPxkFReyyOgS8do9CA>.
- Montaño Correa, Sebastián (2008) Entrevista personal a Marta Lilinana Herrera Reyes, Primera Dama del Municipio de Medellín, 15 de octubre.
- _____. (2008) Entrevista personal a la Presidenta de la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, 28 de octubre.
- ONU, 2007, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2007. En: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf.
- Roth, André-Noël (2002) *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sarmiento, Alfredo (2007) Medir multidimensionalmente la pobreza una misión necesaria y posible, en: *Insumos para Iniciar la formación de la política pública de promoción social*, CIDER – PN-HD – Colciencias, Bogotá.
- Sarmiento, Alfredo – Arteaga, Leticia (1998) Focalizar o universalizar: un falso dilema. *Cuadernos de Economía*, vol. 17, núm., 29, pp. 197 – 210.
- Sen, Amartya (1981) *Poverty and Famines. An Essay of Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.
- _____. (1983) “Poor, relatively speaking”, en: *Oxford Economic Paper*, vol. 35, núm., 2, pp. 153 – 169.
- _____. (1995) *Nueva examen de la desigualdad*, Madrid: Alianza.

- _____. (1998) “Capacidad y bienestar”, en: Sen, Amartya y Marta Nussbaum, *La Calidad de Vida*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 54 – 83.
- _____. (2000) *Desarrollo y Libertad*, Barcelona: Planeta.
- Sen, Amartya – Foster, James (2001) *La desigualdad económica*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, Adam (1982) *La riqueza de las naciones* (G. Franco, Trad.). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Townsend, Peter (1962) “The Development of Research on Poverty”, en: *Social Security Research: the Definition and Measurement of Poverty*, London: HMSO, pp. 17 – 18.
- _____. (1979) “The Meaning of Poverty”, en: *The British Journal of Sociology*, vol. 13, núm., 3, pp. 210 – 227.
- _____. (1993) “La conceptualización de la pobreza”, en: *Comercio Exterior*, vol. 53, núm., 5, pp. 445 – 452.

Normativas

Colombia, 1991, Constitución Política de Colombia.

IV



LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN MEDELLÍN^{1*}

Diana Lorena Ramos Molano
Politóloga - Universidad EAFIT


I. INTRODUCCIÓN

Los Estados contemporáneos son el resultado de varios procesos de transformación histórica en su configuración, funciones y administración y deben adaptarse continuamente a las nuevas realidades y coyunturas para ser acordes a las sociedades que rigen. En el marco de estos procesos históricos, a finales del siglo XX en Europa y Estados Unidos se desarrolla una corriente de cambio en el sector público denominada por los teóricos políticos como *New Public Management*, traducido habitualmente como Nueva Gestión Pública. Esta corriente, a partir de una comparación teórica y práctica con el sector privado, postula la introducción de los principios organizativos, mecanismos y herramientas de éste al sector público, para el mejoramiento de sus procesos y estructuras.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es un término que desde la ciencia política, hace referencia a un fenómeno contemporáneo de modernización de la administración pública, que difumina la división histórica entre sector público y sector privado. Así entendida, la NGP será necesaria para que el Estado, como generador de políticas públicas y como actor del poder político, responda a los escenarios internacionales para ser más competitivo y, sobre todo, supla las continuas demandas de los ciudadanos respecto a la calidad, cobertura y transparencia de las prestaciones estatales.

En Colombia, esta modernización se puede observar, entre otros, en el proceso de descentralización promovido por la Constitución de 1991 y las reformas siguientes, por medio de las cuales se fortalece la administración regional y local, permitiendo que las “importaciones” del sector privado al sector público, se reflejen también en las acciones de gobernaciones y alcaldías. En este sentido, la NGP como “movimiento modernizador, pretende cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizándose en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado.” (López, 2004: 76)

1. * Asesora: María Fernanda Ramírez.



Atendiendo a los anteriores planteamientos, a continuación se hará una breve revisión al proceso histórico y de adopción en el país de la Nueva Gestión Pública, basada en una mirada normativa y conceptual básica del modelo, a fin de contextualizar el fenómeno de transformación en un caso particular.

El caso que se analizará es Medellín en esta primera década del siglo XXI, revisando los cambios significativos en su gestión, en un período que abarca tres administraciones (correspondientes a los gobiernos de los alcaldes Luis Pérez, Sergio Fajardo y primeros años de Alonso Salazar). La transformación administrativa en este período puede ser identificada cuando se conciben nuevos organismos para la optimización de los procesos y la creación de entes de control que permiten reducir el factor de riesgo que trae consigo la ejecución de proyectos y presupuestos en el sector público. Por consiguiente, el objeto de estudio es cómo la Alcaldía de Medellín adopta nuevas estrategias y mecanismos del sector privado bajo la concepción de mejorar sus procesos y acciones en respuesta al fenómeno político internacional de la Nueva Gestión Pública, que tiene como antecedente histórico nacional las transformaciones propuestas por la Constitución de 1991, en términos de administración pública.

II. DEFINICIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La Nueva Gestión Pública consiste en un conjunto de modificaciones en el sector público realizadas luego de la comparación teórica y técnica con la administración en el sector privado, lo cual derivó en una crítica al Estado y su desempeño. Los procesos, requerimientos y acciones públicos son extensos y complejos si se revisa la administración pública como un sistema burocrático desde la concepción weberiana, por esta razón, y como producto de la crítica al denominado estado de bienestar del siglo XX, se plantea que el Estado debe adoptar técnicas y mecanismos de las empresas y organizaciones privadas para minimizar estos procesos y modernizar su estructura, con miras a lograr su objetivo de garantizar al ciudadano condiciones de vida digna.

En este sentido, el objetivo de modernizar la estructura burocrática estatal radica en dos postulados. En primer lugar, esta transformación de la organización pública busca cambiar la idea sustentada en el modelo burocrático, respecto al cumplimiento puntual y rígido de la norma, hacia un control y búsqueda de resultados. De ese modo, se pretende resaltar los valores de la economía, la eficiencia y la eficacia; es decir, la gerencia de lo público buscará mejorar su acción para responder eficiente y eficazmente a las continuas y crecientes demandas ciudadanas.

En un segundo postulado, la Nueva Administración Pública pretende dignificar la función del político representante del ciudadano, ya que la concepción de éste último respecto al ente estatal es, generalmente, negativa (en términos de desempeño y satisfacción de demandas). Por lo tanto, la NGP diferenciará la función pública de su administración, “separando institucionalmente la concepción de la ejecución de las políticas” (Prats I Català, 2005: 176).

A la luz de estos dos planteamientos, el Estado introducirá en su función administrativa, tal como lo plantea Andrea López (2004), acciones que se convertirán en necesarias como la planificación estratégica, la dirección por objetivos, el *marketing*, la gestión financiera, la dirección de recursos humanos, la dirección de proyectos, entre otras, con el fin de modernizar la administración y cultura pública para responder a las nuevas necesidades de la organización como “la búsqueda de los resultados, la gestión individual y los incentivos del mercado” (López, 2004: 76)².

III. ANTECEDENTES DEL MOVIMIENTO MODERNIZADOR

La Administración Pública ha sido objeto de estudio desde la ciencia política, entendiéndose como “la ejecución de las decisiones del Estado” (Galvis Gaitán, 1998: 48) para cumplir sus fines por medio de acciones propias como la planeación, el control y el manejo de los recursos públicos.


Esta gestión permite que el Estado, por medio de las políticas públicas, solucione problemas en la sociedad previamente identificados, lo cual implica un ente capaz de planear, regular, organizar y garantizar la efectividad en sus funciones con miras al bien común. La Administración Pública, entonces, requiere de un organismo completo y regulado que debe articularse con la comunidad en la que interviene, motivo por el cual se convierte en partícipe e iniciador de los cambios históricos necesarios para su transformación.

La forma en la que se ejecutan esas decisiones estatales, es la que ha variado a través del tiempo, acomodándose a la coyuntura de los países y localidades donde actúa; cada administración pública es distinta ya que la comunidad en la que interviene también lo es.

Sin embargo, cada una de ellas cambia a partir de movimientos históricamente reconocidos e identificados desde la ciencia política. Así, en el transcurrir del siglo XX, se identifican tres momentos de transformación en la administración pública: en primer lugar, como lo plantea Prats I Català (2004), un modelo burocrático en respuesta al Estado de bienestar de la posguerra, vigente hasta mediados de los años setenta, desde este entonces hasta mediados de los noventa, la denominada gerencia y de ésta, a la denominada gobernanza, que comprende el período desde los años noventa hasta la actualidad.

En ese orden de ideas, la administración pública se encuentra basada en un sistema burocrático hasta los años 70 del siglo XX. Atendiendo a la teoría de Max Weber (1987), se delimita el concepto de burocracia como un sistema organizativo universal, racional y legal que postula una organización de lo público a través de funcionarios técnicos en su quehacer y remunerados por las funciones que desempeñan al servicio del Estado. El concepto de burocracia se podría adecuar a todas las administraciones públicas, ya que las acciones públicas podrán ser las mismas en todos los países porque “la burocracia tiene un carácter racional: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad <objetiva> dominan su conducta” (Prats I Català, 2005: 102).

2. En este punto no se hace referencia a que el Estado se haya convertido en un ente privado que es regulado por las acciones de oferta y demanda del mercado, sino que por medio de la hacienda pública, el Estado plantea como una de sus prioridades la intervención en la economía para corregir las fallas del mercado, tales como la mala asignación de los bienes y servicios públicos o los monopolios.



En el período de posguerra del siglo XX, surge el concepto de Estado de bienestar, el cual debía responder a todas las necesidades básicas de los individuos, situación que derivó en un crecimiento sustancial de los aparatos estatales, en tanto debían cubrir una amplia gama de prestaciones sociales. “Se trata de una época de gran expansión del gasto, de creación de un sistema empresarial público, donde el Estado se concibe como el motor de desarrollo y el sector público goza de gran legitimidad y prestigio” (Ramírez, 2009: 103).

Sin embargo, este período de primacía del Estado de bienestar es criticado fuertemente en los años ´70 ya que la situación económica no concordaba con los altos gastos de funcionamiento estatal, el aumento de las demandas sociales era incesante y la capacidad para satisfacerlas se veía cada vez más reducida. Por esta razón, a finales de esta década, comenzaron a cobrar fuerza dos conceptos de vital importancia en el desarrollo de las acciones estatales: eficiencia y eficacia, objetivos del sector público que no coincidían con la burocracia existente, ya que los valores que prevalecían como “la precisión, la univocidad, la continuidad o la discreción” (Prats I Català, 2005: 102) giraban en torno a la acción de los funcionarios y no al objetivo o logro del Estado. Era necesario, según los críticos del modelo del Estado de bienestar, un Estado que no fuera paternalista sino impulsor de las responsabilidades sociales e individuales de los ciudadanos; eficiencia y eficacia, no acompañaban la idea weberiana de burocracia especializada y completa, en tanto “la racionalidad burocrática weberiana es una racionalidad formal que no indica nada sobre la eficacia de este modelo de acción” Prats I Català, 2005: 104).

La burocracia era la forma en la que la administración pública actuaba y, a medida que los contextos evolucionaban, el sistema no presentaba cambios sustanciales que posibilitara su adaptación al entorno, por lo que se hacía necesario un organismo dinámico que respondiera a las distintas necesidades de oportuna respuesta a las sociedades cambiantes. A partir de estas críticas, se va gestando un nuevo orden en la administración pública, pasando de la burocracia a la gerencia, en la que los valores de eficiencia y eficacia son la base para la construcción de un nuevo manejo de lo público. De ese modo, la concepción de la administración como un organismo uniforme y universal, tal como lo consideraba el sistema burocrático, se tornó obsoleta ante las transformaciones invocadas en el manejo del Estado. Por su parte, la noción de gerencia pública sustentó la necesidad de incorporar personal especializado en determinadas temáticas públicas para el óptimo desarrollo de los procesos (al igual que la figura del gerente en el sector privado), con el fin de mejorar el desempeño de la organización.

En este sentido, la Nueva Gestión Pública es el resultado de un proceso histórico de transformación política predominante en los años ´90 del siglo XX, en la forma como se administra lo público; un modelo de reforma que replica acciones privadas en el gobierno buscando la eficiencia en los procesos y la eficacia que traen los resultados. El contexto histórico permitió que la corriente de la nueva gestión pública se basara en la forma en que el sector público organiza y dirige su actuar sin desdibujar su objeto de acción que es la sociedad civil y el logro del bien común. Como sostiene Andrea López, “El énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene

su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados". (2004: 77)


Este proceso modernizador, mediante el cual se introdujeron en el actuar público mecanismos y herramientas que se utilizaban en la gerencia de lo privado, se sustenta en aplicaciones concretas en países desarrollados, con Estados consolidados y políticamente estables, por lo que la llegada a otros lugares requiere de voluntades políticas y acompañamientos desde el poder público, para una adecuada implementación. En el caso de América Latina, la introducción de esta lógica privada de gerencia en una ambigua cultura burocrática estuvo acompañada, como se planteara anteriormente, de un poder político significativo, ya que la tradición de estos países se caracteriza por la continuidad de sistemas clientelares y populistas que alejan las reformas modernizadoras cada vez que el fenómeno político de transformación toca las puertas de esta zona continental.

IV. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

En el contexto internacional, este fenómeno de transformación se ha materializado entre otros factores, con la expedición de normas y tratados de carácter global donde la presencia del Estado en la sociedad se transforma sustancialmente, pasando de un Estado de bienestar con una enorme capacidad administrativa a un Estado más económico, eficaz y eficiente. En virtud de la participación de organismos internacionales, ONG's y académicos especializados, este conjunto de reformas logra permear las acciones públicas de los Estados donde se rescata significativamente el poder y la voluntad política para lograr estos cambios. Así, luego de mostrar de manera general cómo se aplicó en la política administrativa colombiana, se expondrá la forma en que estos principios teóricos se materializaron en la administración pública local.

En el caso colombiano, la presentación de la Constitución de 1991 como carta de navegación para el manejo del Estado, se considera el punto de partida para entender las nuevas transformaciones en la organización en la administración pública. Por un lado, la Constitución, al ser el resultado de una asamblea pluralista, presenta grandes transformaciones en todo el aparato estatal; reformas en la organización básica del Estado tales como la configuración de un Estado Social de Derecho, reformas políticas, participación ciudadana, economía, rama y función ejecutiva, la administración de la justicia y la descentralización territorial.

Las reformas que trae consigo la Constitución son de carácter formal y material. En primer lugar, en la rama ejecutiva, hay un cambio sustancial en la figura de los cargos públicos que detentan el poder, como las funciones que el Presidente de la República tendrá. La segunda gran reforma es la definición de unos principios básicos en la administración pública, los cuales reflejan principios de la Nueva Gestión Pública al resaltar acciones de control y seguimiento a los procesos. Según Diego Younes Moreno (2004), los principios de reforma constitucional al aparato estatal son la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, coordinación y control.



Por último, se cita la descentralización y la organización territorial en departamentos y municipios con responsabilidades administrativas y fiscales, como gran reforma administrativa. La Nueva Carta, le otorga a Alcaldes y Gobernadores la función de administrar los recursos públicos que recaudan para ser invertidos en los programas y proyectos contemplados en el plan de desarrollo, lo cual acarrea la necesidad de organizaciones públicas en lo regional más estructuradas y con mayor capacidad para representar el Estado Nacional en su territorio.

V. REFORMAS NACIONALES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La aplicación de estrategias y métodos de la Nueva gestión Pública en Colombia no fue impuesta por la Constitución de 1991, por el contrario, fue un proceso paulatino de adopción de mecanismos y procesos en referencia a la trilogía de economía, eficiencia y eficacia, sustentados en varias reformas, leyes y decretos de la administración pública. A continuación se enumeran y explican brevemente algunos de éstos, para presentar el escenario en el que se ejecutan las reformas en el sector público. Cabe señalar que no se pretende pasar revista a toda la normativa respecto a las transformaciones del Estado colombiano en su organización, sino exponer una síntesis de las reformas para llegar finalmente, a la presentación de las transformaciones en la administración pública local.

Luego de los grandes cambios derivados de la Constitución de 1991, se sanciona el artículo transitorio 20 en el período presidencial de César Gaviria Trujillo, el cual trajo consigo un conjunto de reformas trascendentales para la organización del Estado Colombiano, ya que reorganizaba entes y organismos del sector público tales como la Presidencia de la República, Ministerios y departamentos administrativos de seguridad, de planeación, de estadística y de la función pública, por medio de un conjunto de casi 70 decretos.

En el tema de los recursos públicos, un gran impacto en el manejo del presupuesto se produce con la Ley 344 de 1996, por medio de la cual se adoptaron medidas con miras a la racionalización y disminución del gasto público, acciones que garantizaran su financiamiento y reasignación de recursos a fin de generar un equilibrio financiero y “garantizar el cumplimiento de los principios de la economía, eficacia y celeridad en el uso de los recursos públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política.” (Younes Moreno, 2004: 284).

Luego, en 1998 se sanciona la Ley 489 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Esta ley regula “el ejercicio de la función administrativa, determina su estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública”. Este objetivo se expresa en cuatro grandes temas: la función administrativa, las políticas administrativas, la estructura y la organización de la administración pública y

el concepto de administración pública. Cada uno de ellos recoge temas puntuales de la forma y mecanismos en los que se organiza lo público, desde entonces, lo consignado en esta ley enmarca la función de la administración pública nacional.

Posteriormente, en 2002, el Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario del presidente Álvaro Uribe Vélez, se erige como base para la creación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Este programa tiene una sustentación normativa en la Directiva presidencial No. 10 de 2002, por la cual se presenta la necesidad de reformar la administración pública existente para lograr el objetivo de un Estado Comunitario, entendiéndose éste como un Estado que sirve enteramente al ciudadano y que articula el aspecto gerencial, participativo y descentralizado. Esta directiva le entrega el poder de reformar y modificar las funciones al Departamento Administrativo de Planeación que, acompañado del Departamento Administrativo de la Función Pública y de otros entes públicos, crea el documento CONPES 3248: Renovación de la Administración Pública, el cual “busca adecuar la administración pública a los requerimientos de un Estado Comunitario, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo la capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales” (Castro Forero, 2005: 2).

A partir de ese momento y a la luz del programa citado, se emiten una serie de leyes y normativas por las cuales se modifica y actualiza constantemente la administración pública en Colombia. La Ley 909 de 2004 que “tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública”, se vuelve una herramienta jurídica de gran relevancia para el control y seguimiento de las acciones de los servidores públicos. En esta ley quedan consignados los principios de la gestión pública, la definición de los servidores públicos a los cuales aplica, la clasificación de los empleos públicos, instrumentos, estructura y mecanismos para convertirse en servidor público. Por lo tanto, abarca toda la actividad, funciones y mecanismos de ingreso de los funcionarios públicos y se convierte en un instrumento de regulación de un elemento trascendental en la administración pública colombiana y en la base de un sistema gerencial.

VI. ESTUDIO DE CASO: ALCALDÍA DE MEDELLÍN 2001-2008

El período de análisis abarca reformas municipales desde la administración de Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), pasando por el gobierno de Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007), hasta la actual administración de Alonso Salazar Jaramillo (2008-actual). En este período se registran un conjunto de cambios por medio de los cuales la Alcaldía se ha modernizado, buscando un mejoramiento de los procesos en el marco de las transformaciones nacionales.

A continuación, se presentan cinco ejes de la Nueva Gestión Pública adoptados en Medellín, los cuales tienen un fundamento normativo y documental específico que permite una comparación más concreta con los principios y postulados del modelo.

VI, I. Participación Ciudadana

La puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana que garanticen la accesibilidad de la población a la información pública y la oportunidad de participar activamente en la presupuestación y planeación de las políticas de las que serán los principales beneficiarios, se materializa con el Acuerdo 043 de 1996, retomado y modificado con el Acuerdo 43 de 2007, el cual se convierte en la carta de navegación para que la administración pública permita el acceso de la ciudadanía a la planeación de Medellín. La puesta en marcha de este mecanismo de participación tiene como objetivo principal “garantizar la generación y conservación de los espacios para la participación ciudadana en la planeación del desarrollo” (Acuerdo 43 de 2007: 7), reconociendo la sociedad como el eje fundamental de las acciones estatales; erigiéndose en un instrumento político de gran impacto porque alude a la democratización del Estado y del sistema político.

El citado Acuerdo, refuerza y crea nuevas estructuras de organización ciudadana que se enfocan en la planeación local y el presupuesto participativo. En primer lugar, la conformación del Sistema Municipal de Planeación tiene el propósito de “lograr un desarrollo auto sostenible, integral, planeado y participativo, por el Municipio de Medellín para la ciudad” (2007: 4) por medio de la articulación de las dependencias municipales centrales y descentralizadas con los actores sociales logrando una relación directa entre el ente municipal y la comunidad, para planear estratégicamente los programas y proyectos de las administraciones en la población. Un segundo elemento de participación ciudadana es el Consejo Territorial de Planeación, considerado en este acuerdo como un “órgano consultivo de carácter colegiado que se constituye en el principal espacio para la participación ciudadana en el proceso de planeación” (p. 9). El tercer elemento, hace referencia a la presentación del Plan de Desarrollo Municipal como el principal mecanismo de planeación estratégica, el cual aunque tenga participación ciudadana es formulado e implementado puramente por la Alcaldía de Medellín, tal como lo presenta el artículo 339 de la Constitución Política de 1991.

Con la generación de los espacios de participación ciudadana, las sociedades visibilizan las necesidades que son percibidas por ellas y que posiblemente el Estado no las tomaría como prioridades de no mediar estos espacios; necesidades que serán jerarquizadas por la comunidad y que se presentarán como el escenario posible y más adecuado para que el Estado intervenga, reduciendo la posibilidad que el gobierno imponga políticas públicas que no satisfagan las necesidades sociales, por lo tanto el Estado será más eficaz en su acción pública en cada una de las zonas y comunas de la ciudad de Medellín.

VI, II. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se ha convertido en un aspecto de gran importancia para la administración pública porque, entre otras cosas, pretende “cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizando en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado” (López, 2004: 76). De ese modo, la exposición de los avances e inversiones permite ver a la ciudadanía la eficiencia y eficacia de la adminis-

tración pública en un determinado período, que constitucionalmente es de cuatro años. Es la oportunidad para mostrar a la comunidad que en el período de gobierno se están aumentando los esfuerzos para cumplir con las metas trazadas en los planes de desarrollo, componente que a su vez remarca la importancia del proceso desde el carácter político y de reconocimiento de las transformaciones que genera una determinada administración.

La creación de documentos y eventos para mostrar avances en inversión y ejecución del Plan de Desarrollo a la ciudadanía y entes de control, enmarcados en la rendición de cuentas para promover el uso eficaz del poder, “se presentan como opciones diferenciadas, más acordes con la ‘innovación’ que con la ‘imitación’ que impone la aplicación de técnicas empresariales en el sector público” (López, 2005: 13). Por lo tanto, la presentación continua y veraz de la ejecución del plan de desarrollo es un elemento relevante para constatar la aplicación de los principios de la NGP en la Alcaldía de Medellín (tal como hacen las empresas privadas que, por medio de informes de gestión, presentan los avances en temas de inversión e ingresos de la organización).


La rendición de cuentas en Medellín, retomando lo planteado anteriormente, es también un mecanismo de reconocimiento político. Exponer los resultados de las políticas públicas de inversión en las zonas y comunas de la ciudad es un elemento prioritario para la Administración ya que por medio de las diferentes formas en las que se presenta la información, cada ente de control, como las contralorías o las procuradurías elaboran informes que reflejan las acciones estatales desarrolladas en las comunidades, mostrando la acción pública en la ciudad.

VI, III. Visibilidad y transparencia

Este eje de transformación en la administración pública se enfoca a la continua presentación de resultados y avances ligados a la rendición de cuentas. Con ello se busca exponer al ciudadano y a los entes de control la transparencia con la que se manejan los recursos públicos, como respuesta a la presunción de corrupción en el manejo de lo público, generalizada en la percepción ciudadana.

Según Andrea López (2004), existen diversas formas para que el sector público cree un valor específico que distinga su acción política, fuertemente condicionada por las percepciones sociales en torno a la manera en la que administración pública responde a las continuas necesidades que expresan las comunidades. “Así, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor” (p. 12). Por lo tanto, demostrar la transparencia de las acciones públicas desde las administraciones municipales, reconfigura la visión que tiene la comunidad de lo público, buscando dignificar nuevamente, no sólo al funcionario público sino a todo el sistema político local.

Bajo este escenario, cabe resaltar que desde 2004, en la administración de Sergio Fajardo se presenta una política de gestión pública que aunque no se expresa en decretos o normas específicas, se convierte en el marco de acción de todas las transformaciones de



la administración pública en la Alcaldía de Medellín. Esta política se conoce como los principios de la gestión pública, entre los que se resalta la transparencia, la planeación, la eficiencia, la corresponsabilidad y la rendición de cuentas, planteando la acción municipal con base en una relación directa con el ciudadano. Es decir, la acción pública se desprende del gran aparato estatal y se asienta al nivel del ciudadano, convirtiendo a la Alcaldía en un organismo capaz de transformar las necesidades de los ciudadanos en proyectos y programas contemplados por los recursos a ejecutar.

Este objetivo de transparencia para otorgar valor al sector público, se expresa en la promoción de dos grandes eventos políticos que tienen una recordación moderada en la comunidad. Por un lado, el programa “Contacto Ciudadano”, un espacio que brinda la administración municipal para recibir preguntas de los ciudadanos referentes a las distintas intervenciones en las zonas, donde es el Alcalde de la ciudad el que directamente responde a dichas inquietudes. Este ejercicio de relación directa con el ciudadano no obstante se convierte en un elemento de propaganda política, va ligado directamente con la idea de transparencia en la gestión pública.

Así mismo, desde la administración Fajardo hasta la actual de Alonso Salazar, se ha venido desarrollando la “Feria de la transparencia de la contratación pública”, un evento donde se presenta la forma y las opciones por medio de las cuales la Alcaldía de Medellín contrata, generando nuevamente un espacio de acercamiento de la comunidad con los mecanismos internos de la administración municipal.

Por su parte, la revisión jurídica y técnica de la transparencia en el manejo de los recursos públicos se realiza a través de las contralorías departamentales, como entes de control creados esencialmente para verificar la forma y ejecución de los recursos en el desarrollo de los proyectos de la Alcaldía, sustentados en el artículo 272 de la Constitución política de 1991 el cual “establece que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos corresponde a las contralorías departamentales, como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal” (Departamento Nacional de Planeación, 2005: 57).

VI, IV. Sistema de gestión orientada al resultado

El modelo de la NGP, en tanto postula la adaptación de las prácticas del sector privado en los sistemas organizacionales del sector público, procura que las estructuras administrativas se flexibilicen, las decisiones públicas sean más pertinentes y se identifiquen más eficientemente las necesidades de los ciudadanos, generando una continua producción de información, la cual debe ser considerada como el insumo básico y necesario para la formulación e implementación de políticas públicas adecuadas.

En tanto la NGP se basa en varias herramientas para la continua generación de información verídica y de una gestión por resultados, en este aparte, se hará referencia a uno de los instrumentos clave que utiliza la Alcaldía de Medellín conocido como el Presupuesto por Resultados, considerado éste como “una herramienta gerencial de planificación que complementa al presupuesto financiero tradicional, en la medida en que su principal ca-

racterística es la de proveer información sobre la relación entre la asignación de recursos y los resultados esperados de la intervención de los gobiernos.” (Departamento Nacional de Planeación, 2008: 14).

Esta herramienta supone un ejercicio comparativo entre el presupuesto de la Administración Pública con los resultados obtenidos, medidos a través de indicadores, de las acciones presupuestadas. Esta comparación se considera entonces, como uno de los grandes aportes de la NGP al contribuir, en gran medida, al mejoramiento de la calidad del gasto público si se revisa la ejecución del presupuesto en términos de eficiencia y eficacia.

Luego del proceso de descentralización de los años '90 en Colombia, la ejecución del gasto público municipal se le entregó completamente a las Alcaldías; no obstante el traslado de responsabilidades no se materializó con un fortalecimiento institucional completo, lo que llevó a crear herramientas del tipo del Presupuesto por Resultados, en la búsqueda del mejoramiento en la calidad del gasto.


El Presupuesto por Resultados, componente esencial del Sistema de Gestión por Resultados, se implementó en el Municipio de Medellín bajo tres líneas de acción: en primer lugar, un acompañamiento técnico; una segunda línea conocida como la capacitación en gestión pública orientada a los resultados y, por último, el desarrollo de metodologías para fortalecer los ejercicios de planificación estratégica y financiera.

La aplicación del Presupuesto por Resultados se ve representada en el acompañamiento al Plan de Desarrollo municipal 2008-2011: Medellín es Solidaria y Competitiva, del Alcalde Alonso Salazar. Este plan de desarrollo “fue elaborado bajo el enfoque de resultados, siendo posible destacar en él la presencia de metas claras y medibles, tanto en el nivel estratégico (metas de resultado) como en el nivel programático (metas de producto), asociadas a indicadores de desempeño” (Departamento Nacional de Planeación, 2008: 44).

El Sistema de Gestión por resultados se identifica, por tanto, como un proceso de evolución de un sistema de administración pública en el marco de la Nueva Gestión Pública. Así, las iniciativas presentadas por los municipios para el mejoramiento de la calidad del gasto y, sobre todo, de la inversión pública son el reflejo de una nueva necesidad a nivel público de modernizar procesos; las entidades estatales se preocupan por adaptar y usar mecanismos exitosos del sector privado en el sistema organizativo de la administración pública.

VI, V. Talento Humano

El elemento que se expondrá a continuación hace referencia a los funcionarios públicos, al reconocérseles como el eje de la transformación cultural del sector público en el marco de la NGP. La capacitación y dignificación de la función pública son acciones propias del Estado que deben ser promovidas permanentemente para que el funcionario público evolucione a un servidor público en función de la comunidad, logrando procesos eficientes y eficaces. Bajo este enfoque, en el Municipio de Medellín este factor cobra importancia por medio de la creación de la Subsecretaría de Talento Humano ligada a la Secretaría de Servicios Administrativos.



En el decreto 151 de 2002, por medio del cual “se determina el funcionamiento de la Administración Municipal a nivel central, la nueva estructura administrativa, se definen las funciones de las dependencias y se dictan otras disposiciones, en virtud de las facultades otorgadas por los Acuerdos 3 y 42 de 2001 del Honorable Concejo Municipal”, se reconoce la pertinencia de una estructura que acompañará al funcionario público desde su reclutamiento, selección, inducción y plan de carrera para que positivamente responda a los continuos cambios de la sociedad para la cual trabaja. Según este decreto, el macroproceso de Talento humano tiene a su cargo la ejecución de procesos tales como la proyección del talento humano, desarrollo humano integral, administración del cambio y adaptación de la organización municipal.

VII. CONCLUSIONES

La Nueva Gestión Pública, como movimiento modernizador del sector público, se ha establecido en la administración pública colombiana gracias a procesos de transferencia de los cambios estructurales tomados de la comparación teórica y operativa con el sector privado, que dio como resultado un diagnóstico que dejaba a las administraciones públicas como entes burocráticos de gran tamaño, frente a un sistema empresarial y privado más eficiente y eficaz. Esta comparación permitió que ciertas organizaciones públicas tomaran algunos ejes de gestión propios del sector privado, que no fueran en contra del principal objetivo de lo público, esto es, el mejoramiento y cuidado del colectivo que regulan. Los ejes que se han ido adoptando del sector privado en la gestión pública resaltan los tres valores de economía, eficiencia y eficacia, logrando que las estructuras públicas se reduzcan con miras a la transformación progresiva de los organismos públicos.

La administración pública concebida como un sistema burocrático, donde el manejo de los funcionarios remunerados constituye la base para la función estatal, evolucionó hacia un nuevo manejo de lo público en un momento histórico determinado - finales del siglo XX-, donde la coyuntura política permitió que la Nueva Gestión Pública llegara a establecerse como modelo de las administraciones públicas, fundamentado en los tres principios anteriormente nombrados.

El Estado colombiano, luego de un proceso de descentralización contemplado en la Constitución de 1991, no permaneció ajeno a estas transformaciones del sector público, proceso que se puede observar más específicamente en una administración municipal, ya que tanto el momento de la planeación como puesta en marcha de los diferentes programas y proyectos está marcada por lineamientos políticos trascendentales y transversales a las acciones municipales. En este sentido, la Alcaldía de Medellín, se convirtió en un escenario propicio para la aplicación de elementos relevantes de la Nueva Gestión Pública, ya que entre sus acciones públicas, jurídicamente delegadas desde la Nación, se encuentra la adopción de nuevos mecanismos para reducir el tamaño del Estado, sin dejar de cumplir con el objetivo público que tiene con la comunidad. Entre estos elementos se presenta el principio básico de la transparencia en la gestión y la creación de una oficina encargada del seguimiento y coordinación del Plan de Desarrollo para la continua exposición de indicadores de resultado, buscando un desarrollo propicio y pertinente de las acciones estatales.

Finalmente, cabe resaltar que el análisis y las conclusiones se derivan del acceso a los documentos e información oficial de la Alcaldía, se trata de documentos públicos que fueron confrontados con los artículos y documento teóricos referidos a los procesos de modernización estatal. La comparación, por términos de tiempo en el desarrollo de esta investigación no fue más extensa y profunda, no obstante, permitió esbozar la relación directa que existe entre los cambios de la administración pública en la ciudad de Medellín con el fenómeno internacional de la Nueva Gestión Pública.

Esta salvedad se realiza ya que los aportes presentados no responden a alguna inclinación política específica ni buscan convertirse en propaganda gubernamental. Los resultados alcanzados en este trabajo hacen parte exclusivamente de una revisión académica.

VIII. REFERENCIAS

Bibliográficas

- Castro Forero, M. (2005). *Programa de Renovación de la Administración Pública Nacional en Colombia*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile. 18-21 Octubre. Obtenido el 19 de mayo de 2010, de <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *El Estado y su organización*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel Municipal*. Bogotá: DNP
- Galvis Gaitán, F. (1989). *Administración Pública*. Bogotá: ESAP.
- López, A. (2004). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Buenos Aires: Prometeo.
- _____. (2005). *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Serie I: Desarrollo institucional y reforma del Estado, Documento No. 68. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Información.
- Prats I Català, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramírez, M. (2009). *Transferencia de políticas y reforma de la administración pública Colombia 1991-2006*. Tesis doctoral no publicada. Universidad Autónoma de Madrid.
- Weber, M. (1987). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Younes Moreno, D. (2004). *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*. Universidad del Rosario: Bogotá

Normativas

- Constitución Política de Colombia*. (2001) Edición de la Presidencia de la República. Bogotá.
- Acuerdo Municipal 43 de 2007. Concejo de Medellín
- Decreto 151 de 2002
- Ley 489 de 1998
- Ley 909 de 2004

ÍNDICE GENERAL

Presentación	5
INTRODUCCIÓN.....	7
I	
CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS ¿PROHIBICIÓN O REGULACIÓN?	
Análisis del caso colombiano en perspectiva de política comparada.....	13
I. INTRODUCCIÓN	13
II. COLOMBIA FRENTE AL CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES: PANORAMA GENERAL	15
III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO	18
III, I. España: de la criminalización a un problema de salud pública.....	18
III, II. Holanda: un problema de sanidad y salud pública	20
III, III. Estados Unidos: política de tolerancia cero	23
III, IV. Argentina: de la prohibición de la dictadura al rechazo social	26
III, V. Síntesis: análisis de política comparada	28
IV. ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO EN PERSPECTIVA DE POLÍTICA COMPARADA.....	28
V. REFERENCIAS	30
Bibliográficas.....	30

II

EL PLAN COLOMBIA COMO ESTRATEGIA DE FORMACIÓN DE ESTADO.....37

I. INTRODUCCIÓN 37

II. ALGUNOS CONCEPTOS IMPORTANTES SOBRE LA FORMACIÓN DE ESTADO 37

II, I. Sobre los Estados fallidos 39

III. UNA BREVE MENCIÓN SOBRE LA FORMACIÓN DE ESTADO EN COLOMBIA..... 40

III, I. Construyendo una república a partir de una ruptura..... 40

III, II. Los conflictos bipartidistas 41

III, III. La dictadura de Rojas Pinilla y el Frente Nacional 41

III, IV. Narcotráfico, conflicto armado y crisis del Estado..... 42

III, V. Colombia: un Estado débil y ¿a punto de ser un Estado fallido?..... 43

IV. EL PLAN COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE FORMACIÓN DE ESTADO... 45

IV, I. El surgimiento del Plan Colombia 45

IV, II. Objeciones al Plan Colombia 46

IV, III. Las versiones del Plan Colombia 46

IV, IV. Algunos logros y desaciertos del Plan Colombia..... 48

V. ALGUNOS ELEMENTOS DE FORMACIÓN DE ESTADO APLICADOS POR EL PLAN COLOMBIA..... 49

V, I. Monopolio legítimo de la violencia 49

V, II. Legados institucionales 51

V, III. Relaciones Estado-sociedad..... 52

V, IV. El discurso 53

V. CONCLUSIONES 55

VI. BIBLIOGRAFÍA..... 57

III

LA POBREZA, UN ASUNTO PÚBLICO

Análisis a la acción pública de lucha contra la pobreza en Medellín61

I. INTRODUCCIÓN 61

II. EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN: REQUISITO PARA CONCEPTUAR Y ALIVIAR LA POBREZA 63

II, I. Subsistencia, necesidades básicas y privación relativa	64
II, II. Pobreza como falla de las capacidades básicas	65
III. MEDELLÍN SOLIDARIA. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE UNA ACCIÓN PÚBLICA CONTRA LA POBREZA.....	67
IV. CONSIDERACIONES FINALES.....	71
V. REFERENCIAS	71
Bibliográficas.....	71
Normativas	73
IV	
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN MEDELLÍN.....	77
I. INTRODUCCIÓN	77
II. DEFINICIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	78
III. ANTECEDENTES DEL MOVIMIENTO MODERNIZADOR.....	79
IV. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA	81
V. REFORMAS NACIONALES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	82
VI. ESTUDIO DE CASO: ALCALDÍA DE MEDELLÍN 2001-2008	83
VI, I. Participación Ciudadana.....	84
VI, II. Rendición de cuentas.....	84
VI, III. Visibilidad y transparencia	85
VI, IV. Sistema de gestión orientada al resultado	86
VI, V. Talento Humano	87
VII. CONCLUSIONES.....	88
VIII. REFERENCIAS.....	89
Bibliográficas.....	89
Normativas	89

La serie Cuadernos de Ciencias Políticas es una publicación del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT que tiene como propósito la divulgación de resultados derivados de la actividad académica en docencia, investigación y extensión, con el fin de brindar elementos de discusión que permitan ampliar la base de información sobre la que tiene lugar el debate público en nuestro país y en la región. En este sentido, los principales temas objeto de análisis de la serie están relacionados con teoría y filosofía política, gobierno y políticas públicas, seguridad ciudadana y riesgo público y comunicación política.