

# CONSTRUYAMOS UN CUENTO DE DERECHOS HUMANOS

MARÍA OMAIRA LÓPEZ VÉLEZ



INSTITUTO  
POPULAR  
DE  
CAPACITACION

MÓDULO DE

PARTICIPACIÓN

CONVIVENCIA Y

DERECHOS HUMANOS

**"CONSTRUYAMOS UN CUENTO DE DERECHOS HUMANOS"**  
ESCUELA COMUNITARIA PARA LA PARTICIPACIÓN,  
LA CONVIVENCIA Y EL DESARROLLO

MÓDULO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
CONVIVENCIA COMUNITARIA Y DERECHOS HUMANOS

**Material N° 2: "CONSTRUYAMOS UN CUENTO DE DERECHOS HUMANOS"**

**Autora:** Omaira López Vélez

**Consejo Editorial:**

Luz Adriana Alvarez A.  
Omaira López V.  
Hernando Roldán  
Jonh Jairo Bedoya C.

Copyright. **CORPORACIÓN DE PROMOCIÓN POPULAR**  
Personería Jurídica. 1467 Minjusticia  
A.A. 9690 Medellín - Colombia

**Diagramación y Diseño:**  
**Impresión:**

Gustavo Lopera M.  
**PUBLICROMÍA**  
Teléfono: 291 03 21 Medellín - Colombia.

**MÓDULO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA,  
CONVIVENCIA Y DERECHOS HUMANOS**

PRESENTACION



**CAPITULO 1**

**DERECHOS HUMANOS, DEBE RECORDARLOS**

- SU ORIGEN
- SU DEFINICION
- SU CARACTER
- SU FUNDAMENTO
- SU APLICACION

**"CONSTRUYAMOS UN CUENTO  
DE DERECHOS HUMANOS"**

**CAPITULO 2**

**LOS JOVENES, UN POTENCIAL PARA CONSTRUIR  
VIVENCIA SOCIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

- DEFINICION
- SU DESARROLLO Y PROYECCION
- LA FAMILIA
- LA SITUACION DE TRABAJO O EMPLEO
- LA EDUCACION

**CAPITULO 3**

**CULTIVANDO Y DEFENDIENDO LOS DERECHOS COMO MUJER**

- LA MUJER Y SU ROL
- SUS LUCHAS
- RECONOCIMIENTO
- DE GÉNERO
- UNA EXPERIENCIA Y UN ROL

21  
22  
23  
24  
25

**CAPITULO 4**

**ESCUELA Y EDUCACION**

- LA EDUCACION
- LA ESCUELA Y SU PAPEL
- DEL MAESTRO
- LA PRAXIS

**Omaira López Vélez**

29  
30  
31

**CAPITULO 5**

**DESTELLOS DE LUZ EN ESCUELA Y DERECHOS HUMANOS**

- DEL PROYECTO ESCUELA
- SU FUNDACION
- DE LA ESCUELA
- DE LA PARTICIPACION
- DEL GRUPO DE LA MUJER

32  
33  
34  
35  
36

**ESCUELA COMUNITARIA PARA LA PARTICIPACIÓN,  
LA CONVIVENCIA COMUNITARIA Y DERECHOS HUMANOS**

BIBLIOGRAFIA DE APOYO

44

## **PRESENTACIÓN**

4

## **CAPITULO 1**

### **DERECHOS HUMANOS, BREVE RECORRIDO**

7

SU ORIGEN

8

SU PERFIL

8

SU CARACTER

9

SUS PROPÓSITOS

9

SU APLICACIÓN PRACTICA

10

## **CAPITULO 2**

### **LOS JÓVENES, UN POTENCIAL PARA CONSTRUIR VIVENCIA SOCIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

13

SER JOVEN, DEFINICIÓN

14

SU DINAMISMO Y PROYECCIÓN

15

LA FAMILIA

16

LA SITUACION DE TRABAJO Y DESEMPLEO

16

LA AFECTIVIDAD

17

## **CAPITULO 3**

### **CULTIVANDO Y DEFENDIENDO TUS DERECHOS COMO MUJER**

21

LA MUJER Y SU HISTORIA

22

SUS LUCHAS

23

RECONOCIMIENTO

24

DE GENERO

25

UNA EXPERIENCIA ( MARÍA)

26

## **CAPITULO 4**

### **ESCUELA Y EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS**

29

LA EDUCACION

30

LA ESCUELA Y SU PAPEL

30

DEL MAESTRO

31

LA PRACTICA

32

## **CAPITULO 5**

### **DESTELLOS DE LUZ EN ÉTICA Y DERECHOS HUMANOS**

35

DEL PROYECTO ÉTICO

36

SIGNIFICACIÓN

36

DE LO CULTURAL

37

DE LA ETICA CIVIL

39

DE SU PROYECTO

40

DEL ORDEN DE LA UTOPIA

41

## **BIBLIOGRAFÍA DE APOYO**

44

# PRESENTACIÓN

Con el presente módulo buscamos aportar algunos elementos a las reflexiones sobre una situación de interés obligatorio como son los Derechos Humanos. Hemos abordado algunos ejes temáticos de relevancia en la sociedad como es la situación de los jóvenes, la mujer, la educación y la ética, articulado por los derechos humanos.

Consideramos de gran importancia centrarnos en estos aspectos de manera propositiva concientes de la urgencia de fortalecer una práctica que construya o reconstruya nuevas relaciones sociales, dado que nos enfrentamos a un momento en el que se ha agudizado la situación de violación de los derechos humanos; vivimos una crisis de valores, caracterizada por la ausencia de referentes éticos que posibiliten la construcción de democracia y civilidad.

A la vez, la educación plantea nuevos retos en aras de involucrar protagónicamente a los educandos en su proceso de aprendizaje y construcción de una educación democrática.

Los jóvenes se ven abocados a situaciones que los ubica como principales víctimas y victimarios de la violencia y a la vez como nueva fuerza social.

La vida y lucha de las mujeres adquiere mayor trascendencia desde un esfuerzo ciudadano de éstas por lograr el reconocimiento institucional de sus derechos.

Esperamos que las reflexiones planteadas a lo largo de éste módulo, induzca a la discusión y ampliación de su contenido con el propósito de adquirir conciencia alrededor de los derechos humanos, que constituyen una alternativa en la construcción y reconstrucción de valores individuales y sociales.

### BREVE RECORRIDO

Igualmente se propone como elemento dinamizador de los procesos de organización comunitaria desde su confrontación con situaciones del diario vivir.

En otras palabras, deseamos disfrutes y enriquezcas este material trabajándolo en tu grupo. Se sugiere para ello su lectura en grupos, presentación de videos, sociodramas, obras de teatro, etc. que consideres complementario posibilitando así que elabores tu propio cuento sobre derechos humanos como un aporte a la construcción de civilidad y democracia.



# CAPITULO 1

## DERECHOS HUMANOS, BREVE RECORRIDO

*Los derechos humanos en su concepción de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, surgen como principios orientadores de nuestra vida en todas sus dimensiones.*

### SU PERFIL

Los derechos humanos surgen como principios orientadores de nuestra vida en todas sus dimensiones. A través de la historia se ha ido evolucionando puesto que la humanidad no siempre ha tenido conciencia sobre sus derechos, ni éstos han tenido la misma concepción.

## ⊕ **SU ORIGEN**

Pensar y reconocer los derechos humanos como aspecto integral de la dignidad humana, es el resultado de una lucha que durante siglos y desde diferentes ópticas ha librado la humanidad.

Sin hacer mención a otros siglos, el XVIII y XIX, se caracterizan por la presencia del iluminismo francés con pensadores como Rosseau y Montesquieu<sup>1</sup>, quienes con sus discursos fortalecieron los movimientos revolucionarios para entonces centrados en Francia, dando origen a declaraciones de derechos claramente centradas en los derechos humanos, iniciados con la declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789; se extendieron por Europa hasta llegar a América Adquiriendo un carácter de universalidad.

Para la época se dan grandes luchas en contra de la esclavitud, defendiendo la igualdad entre los seres humanos; Kant<sup>2</sup> desarrolla el concepto de Dignidad de la persona humana, convirtiéndose en un referente fundamental en la formulación de los derechos humanos.

<sup>1</sup> **ROUSSEAU, Jean Jacques.** (1712-1778). Filósofo francés. Inspirador de la revolución francesa. Su pensamiento se fundamenta en la naturaleza bondadosa e inocente del ser humano, corrompido por el medio social. Entre sus obras se destacan: *El Contrato social*; *Emilio o la educación*.

**MONTESQUIEU, Barón.** (1689-1775). Filósofo francés. Fundador de la sociología francesa. Entre sus principales obras se destacan: *Consideraciones sobre las causas de la grandeza y decadencia de los romanos*; *Cartas persas*; *Espíritu de las leyes*

<sup>2</sup> **KANT, Immanuel.** (1724-1804). Filósofo francés, fundador del principio moderno de razón. Entre sus obras se destacan: *Crítica de la razón pura*; *Crítica de la razón práctica*; *Crítica del juicio*; *Proyectos de paz perpetua*.

## ⊕ **SU PERFIL**

A través de la historia se ha ido evolucionando puesto que la humanidad no siempre ha tenido conciencia sobre sus derechos, ni éstos han tenido la misma connotación.



A medida que surgen nuevas concepciones acerca del ser humano y en la historia se han desarrollado innumerables luchas que van evolucionando y se va ampliando el perfil de los derechos humanos.

Aunque existen diferentes concepciones sobre derechos humanos, éstos se han ido perfilando en torno a las condiciones sociales e individuales inherentes al ser humano por el hecho de ser persona; confiriéndole una característica de dignidad que conlleva al respeto de su ser sin distinción de raza, sexo, edad, nacionalidad, credo político o religioso.

**LOS DERECHOS HUMANOS SON UNIVERSALES, INTERDEPENDIENTES, INDIVISIBLES E INTEGRALES.**

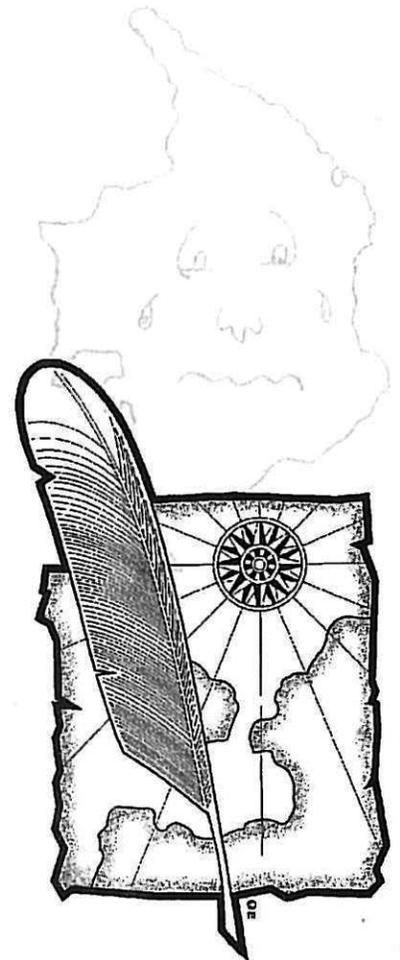
### ⓐ **SU CARACTER**

Se consideran los derechos humanos como:

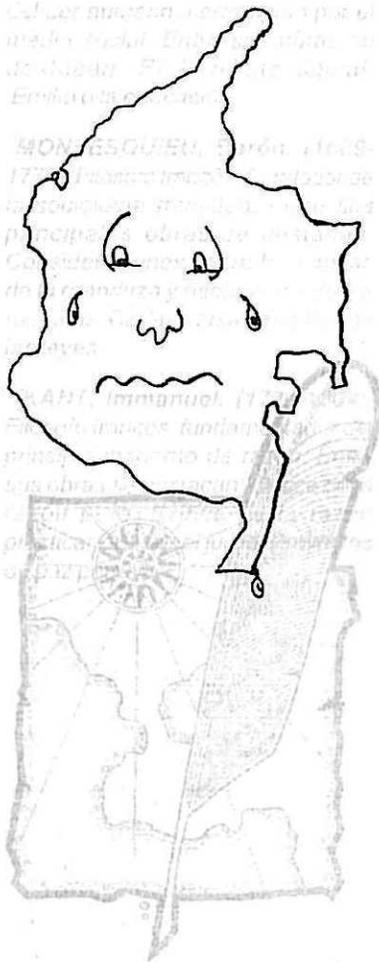
- \* Universales: de aplicación para todo el mundo.
- \* Interdependientes: no se concibe uno desligado del otro.
- \* Indivisibles: No se puede pactar sólo una parte de un derecho.
- \* Integrales: Tienen en cuenta todos los aspectos de la vida humana.

### ⓐ **SUS PROPÓSITOS**

Los derechos humanos, surgen como principios orientadores de nuestra vida en todas sus dimensiones. Son a su vez normas que posibilitan la convivencia entre los hombres y las mujeres, concebidos así, los derechos humanos son una necesidad de todas las personas.



**LA CONSTITUCIÓN  
NACIONAL DE 1991,  
RECONOCE A  
COLOMBIA COMO  
UN ESTADO  
DE DERECHO.**



La Constitución Nacional de 1991, reconoce a Colombia como un estado de derecho, lo cual significa que el estado asume la responsabilidad principal como garante de los derechos humanos, lo que abre un hito importante en el proceso de conformación y promulgación de los derechos humanos y marca unas perspectivas de reconocimiento de éstos como pilares fundamentales para la construcción de una nueva sociedad.

A su vez, pese al reconocimiento constitucional de los derechos humanos y a su promulgación y ratificación en amplios tratados nacionales e internacionales, éstos todavía distan mucho de ser los principios que guían la vida de nuestra sociedad.

**△ SU APLICACIÓN PRACTICA**

Contrario al propósito y obligación del estado -explicitado en nuestra constitución- de promocionar y defender los derechos humanos, éstos en nuestro país son reconocidos precisamente por su alto nivel de violación desde diferentes instituciones y actores. Colombia ocupa el primer lugar como país violador de los derechos humanos y paradójicamente, también ocupa uno de los primeros lugares en inversión militar.

La violencia desde diferentes espacios o actores y en todas sus manifestaciones: el autoritarismo, la indiferencia, la poca solidaridad, la corrupción, el trato cruel y degradante en las relaciones, la discriminación de género, social, étnica



y cultural; el alto índice de homicidios particularmente dirigido hacia y por los jóvenes, las masacres colectivas, la desaparición forzada, el asesinato de dirigentes políticos y sindicales; la profunda diferencia en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; el permanente irrespeto por la vida, constituyen sólo algunos ejemplos titulares del desconocimiento de los derechos humanos como hilo conductor y proyecto ético de la sociedad.

El panorama enunciado, puede no ser muy alentador en materia de derechos humanos; pero, se constituye a la vez en el punto de partida para nuestra acción; convencidos de que la educación en derechos humanos, su defensa, protección y difusión, son pilares fundamentales en la construcción de un proyecto ético civil de vivencia de los derechos humanos.

La juventud es una fuerza  
social y cultural que  
debe ser educada y  
formada para ser  
capaz de contribuir  
a la construcción de una  
sociedad más justa y  
democrática.



Para hablar de la vida de los jóvenes te invitamos a que escribas un cuento, empleando algunos de las siguientes palabras: jóvenes, vida, familia, barrio, recreación, participación, creatividad, futuro, construcción, dignidad, oportunidades y ... otras que se te ocurran.

## CAPITULO 2

# LOS JÓVENES, UN POTENCIAL PARA CONSTRUIR VIVENCIA SOCIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

No hay que olvidar que los jóvenes son actores y no simples espectadores de la realidad.

*La juventud es una fuerza social, soñadora y extrovertida, capaz de crear y recrear relaciones sociales constructoras de una sociedad más humana, respetuosa y recreadora de los derechos humanos.*

Vamos a ver algunos ejemplos desde los jóvenes para comprender...



- SER JOVEN SIGNIFICA
- SER ALEGRE,
- INQUIETO, SOÑADOR,
- SENSIBLE, CREATIVO,
- CON GRANDES
- CAPACIDADES Y
- ASPIRACIONES





SER JOVEN SIGNIFICA  
SER ALEGRE,  
INQUIETO, SOÑADOR,  
SENSIBLE, CREATIVO;  
CON GRANDES  
CAPACIDADES Y  
ASPIRACIONES



Para hablar de la vida de los jóvenes te invitamos a que escribas un cuento, empleando algunas de las siguientes palabras: jóvenes, vida, familia, barrio, recreación, participación, creatividad, futuro, construcción, dignidad, oportunidades y ... otras que se te ocurran.

Luego sugerimos reunirte en grupos con otros jóvenes y hacer la siguiente lectura:

### Ⓐ **SER JOVEN, DEFINICIÓN**

Ser joven, desde una perspectiva psicológica se asume como la transición entre la niñez y la vida adulta; desde una mirada antropológica, es el periodo que da origen a los procesos formativos de la personalidad.

La juventud es la etapa a través de la cual se empieza a mirar el mundo de otra manera; en esta etapa hay un devenir de momentos de confusión, la inestabilidad caracteriza una manera de ser, de vivir; se está en la búsqueda constante de una identidad.

Según lo anterior, ¿podríamos pensar que es aburrido ser joven?. No, por el contrario, ser joven significa también ser inquieto, soñador, sensible, creativo, alegre con grandes capacidades y aspiraciones .

## **SU DINAMISMO Y PROYECCIÓN**

Contrario a "algunos diagnósticos ligeros y simplistas que han pintado a la juventud urbana como apolítica, alienada y no participante en procesos de organización social"<sup>3</sup> los jóvenes han irrumpido a través de diferentes expresiones sociales, que hablan de su deseo, necesidad y capacidad de ser actores y no simples espectadores de su realidad.

Las iniciativas juveniles, nos hablan de su gusto por el trabajo comunitario y organizado, de su creatividad y capacidad para construir cosas nuevas, favoreciendo con su dinamismo y participación, la proyección de una imagen de joven diferente.

No hay que desconocer que las violencias en Medellín tienen como víctima y actor principal a la juventud, marcando concretamente su vida y su manera de ser en todos los niveles y diferentes espacios: la familia, el barrio, la escuela, el trabajo, el desempleo, su afectividad, etc; pero si el comportamiento adoptado por la juventud señala una crisis de identidad y construcción de futuro, ésta es provocada en múltiples ocasiones por la falta de oportunidades que la sociedad ofrece a los jóvenes, por el escepticismo con que son mirados por los adultos, por la negación de condiciones que les permita su realización como personas en condiciones de vida dignas.

Veamos algunos ejemplos desde los mismos jóvenes para comprender lo anterior:

<sup>3</sup> Ver análisis crítico de ésta afirmación en: BONILLA, Wilfer. *Protagonismo juvenil comunitario y crisis de la política en: La ciudad de los jóvenes, una mirada desde Medellín. Relecturas No 21, IPC. 1995.*



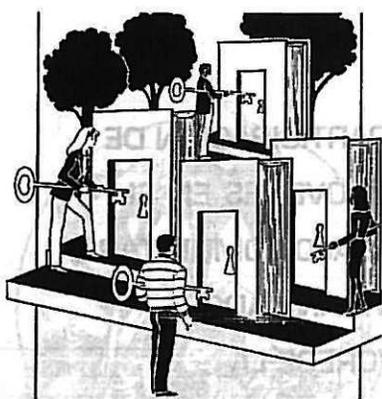
**LA PARTICIPACIÓN DE  
LOS JÓVENES EN EL  
TRABAJO COMUNITARIO  
Y ORGANIZADO  
FAVORECE LA  
PROYECCIÓN DE UNA  
IMAGEN DE JOVEN  
DIFERENTE.**

Muchos de nosotros los jóvenes enfrentamos en la familia una relación de autoritarismo por parte de nuestros padres generando relaciones caracterizadas más por el miedo que por la amistad, el diálogo y el respeto. De otro lado como muchos hogares han sido abandonados por el padre, la mujer o los hijos tienen que asumir toda la responsabilidad económica del hogar; generando un nivel de desestabilización en la familia que afecta seriamente a las mujeres, niños y a nosotros puesto que en una mayoría vemos truncadas nuestras aspiraciones de estudio por la responsabilidad económica que nos toca asumir desde temprana edad.

LA SITUACION DE TRABAJO Y DESEMPLEO

Así nos enfrentamos a una situación de desempleo que nos genera angustia llevándonos a aceptar el trabajo que nos resulte, siendo la mayoría de las veces en condiciones precarias que poco o nada solucionan nuestra situación económica y la de nuestra familia

Las pocas posibilidades de estudio que tenemos los jóvenes, las exigencias del neo-liberalismo y la exigencia de una mano de obra calificada, conlleva cada vez a un mayor número de jóvenes a vincularnos a una economía de "rebusque" (economía informal); es decir a emplearnos como



vendedores de dulces, cigarrillos, flores, etc. ayudantes en plazas de mercado; lavando carros; lustrando botas, etc.; en todas las ocasiones sin garantías ni estabilidad laboral que nos posibilite una vida en condiciones dignas.

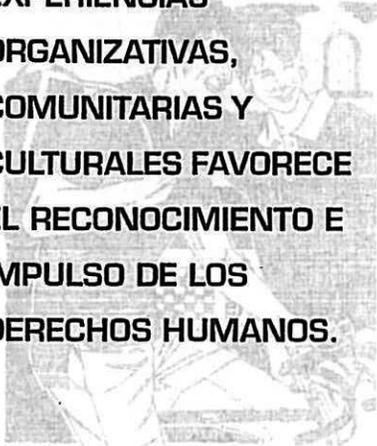
## LA AFECTIVIDAD

En muchas ocasiones los jóvenes enfrentamos en la familia una relación de incompreensión, subvaloración, exigencia y falta de afecto que poco favorece nuestras vivencias afectivas, dado que es frecuente que éstas estén determinadas por los modelos que impone la sociedad de consumo y los medios de comunicación, donde lo que más interesa para tener "éxito" y "agradar" a otros/as, es la manera como uno se viste, donde vive, trabaja, etc, al privilegiar el TENER por encima del SER, generando sentimientos de inferioridad que conllevan a la propia subvaloración y también a la búsqueda y ansia de reconocimiento y poder para sentirnos "alguien" en la sociedad no interesa lo que haya que hacer para lograrlo.

Esto es sólo una parte de nuestra realidad como jóvenes, porque a su vez muchos jóvenes encontramos una gran motivación para participar en diferentes grupos comunitarios, deportivos, teatrales, parroquiales, etc. en los que vivimos valores como la solidaridad, la amistad, la alegría, el compartir, el deseo y fuerza para salir adelante, etc. favoreciendo la búsqueda de transformación de nuestra realidad personal y colectiva.



**LA PARTICIPACIÓN DE  
LOS JÓVENES EN  
DIFERENTES  
EXPERIENCIAS  
ORGANIZATIVAS,  
COMUNITARIAS Y  
CULTURALES FAVORECE  
EL RECONOCIMIENTO E  
IMPULSO DE LOS  
DERECHOS HUMANOS.**



En correspondencia con lo anterior se hace necesario por parte de los adultos, darnos una mirada a nosotros los jóvenes como fuerza social, reconociendo nuestra capacidad de construcción y los códigos que caracterizan nuestras experiencias; comprendiendo nuestra búsqueda y cultura desde nuestros propios lugares, posibilitando con ello nuestra acción como potencial en la construcción y vivencia de los derechos humanos.

Creemos que la participación de los jóvenes en diferentes experiencias organizativas, comunitarias y en las construcciones culturales favorece la vivencia, reconocimiento e impulso de los derechos humanos no como discurso teórico, sino como una propuesta de vida que surge de la misma práctica. Por ejemplo, si creemos en la solidaridad como valor y la vivenciamos en la relación individual y grupal, formamos personas que hacen realidad los valores en los que creen.



## Y, ¿CUÁL ES TU CUENTO?

Hemos planteado algunas cosas acerca de los jóvenes; ahora queremos enriquecernos con tus experiencias: te invitamos a que dado que escribiste un cuento e hiciste una lectura sobre los jóvenes, nos cuentes:

- \* *Cómo te sentiste escribiendo el cuento y por qué?*
- \* *Crees que hay alguna relación entre el cuento, la lectura y tu vida?, cuál?*
- \* *Supongamos que te eligen para hacer un programa de televisión sobre los jóvenes de tu ciudad; cómo llamarías el programa y que dirías de los jóvenes?.*

Se están creando condiciones de vida para la gente, distintas a las que existían en el pasado, gracias a la labor de algunos hombres y al valor, entusiasmo, lucha y concentración de muchos mejores.





## LA MUJER Y SU HISTORIA



Hablar de derechos de la mujer, es hablar de una utopía donde sea posible la existencia de la igualdad, la dignidad y la equidad tanto para hombres como para mujeres por igual.

Para comprender la esencia de la anterior afirmación, es necesario dar una mirada a la historia de las mujeres.

Desde siglos anteriores, las mujeres han vivido en condiciones de negación de su propia existencia, sometidas a situaciones de marginalidad, discriminación, maltrato físico, psicológico y verbal; utilizadas y explotadas y, como si fuera poco, cargando con su propia vida en silencio.



**HABLAR DE DERECHOS  
DE LA MUJER,  
ES HABLAR DE UNA  
UTOPIA DONDE SEA  
POSIBLE LA EXISTENCIA  
DE LA IGUALDAD,  
LA DIGNIDAD  
Y LA EQUIDAD.**

En nuestro medio, la autoridad y toma de decisiones ha sido ejercida por el hombre; para la mujer participar de esta práctica ha significado toda una vida de lucha ya que la historia forjada principalmente por hombres la ha relegado a un segundo plano, asignándole como función desempeñar el trabajo doméstico, las paredes de la cocina, el lecho conyugal, el cuarto de los niños, etc.

Esto ha conllevado a que a través de la historia la mujer haya asumido un papel marginal, excluida de participar en espacios públicos, justificado desde su rol de maternidad; su actitud de servicio, amor, y ternura como exclusivos de su ser de mujer y a la vez excluyentes de una práctica social.



Es de recordar que hasta 1932, la mujer era considerada como la sierva de su marido, debía obedecerlo en todo, vivir donde él dispusiera, era él quien administraba su salario y sus bienes; ésto era conocido como la potestad marital lo cual también le daba derecho sobre su vida y la de sus hijos.

La existencia de la mujer era negada como ciudadana en el espacio de lo público; por ejemplo, sólo hasta 1945 tuvo derecho a la cédula de ciudadanía y en 1954 se le otorgó el derecho al voto.

En este sentido, las mujeres han sido doblemente sometidas a la negación del reconocimiento y ejercicio de sus derechos, confiriendo un carácter "natural" a su situación de subordinación.

No se puede vivir del recuerdo del pasado, pero tampoco se puede desconocer ni borrar lo que ha sido la vida de las mujeres; el pasado constituye su historia, habita en ellas como acumulado de vida que es necesario potenciar individual y socialmente, como soporte de una lucha por el pleno reconocimiento de la existencia humana y ejercicio de su ciudadanía.

## Ⓐ **SUS LUCHAS**

Las mujeres han librado batallas que le han permitido obtener avances en el reconocimiento de la importancia de su papel en la sociedad.



LONDRO, Argentina. La mujer en el desarrollo y crecimiento de la mujer en: Memorias seminario mujer, historia, desarrollo y vida Facultad de enfermería, Universidad de Antioquia 1992

**LA VIDA Y LUCHA DE LAS MUJERES HA ADQUIRIDO MAYOR TRASCENDENCIA, FORTALECIENDO SU PARTICIPACIÓN EN LA VIDA SOCIAL**



Particularmente en el período comprendido entre 1975 y 1985 (llamado la década de la mujer) la problemática y lucha de las mujeres adquirió mayor trascendencia, fortaleciendo su participación en la vida social.



Las mujeres se organizan y participan con propuestas en diferentes espacios, buscando sentar su posición como constructoras de una sociedad menos excluyente.

## RECONOCIMIENTO

Estos cambios en la vida de las mujeres, encuentran un nivel de reconocimiento por la Constitución Nacional que en sus artículos 5, 13, 43; reconoce el derecho a la igualdad.

*La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades.*

*La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.*

*Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.*

(Art. 43 C N.)



Esta perspectiva, permite reconocer las necesidades específicas de las mujeres, considerando su situación particular de subordinación social en tanto se ocupa de la vida de ésta en su rol de ama de casa, esposa, madre, trabajadora; posibilitando conocer sus luchas, miedos, llantos, sueños y esperanzas.



Hablamos desde una perspectiva de género para reconocer "que existe un conjunto de diferencias y desventajas que otorga lugares diferentes a mujeres y hombres en la sociedad, a la vez que le da características específicas a las formas de relación"<sup>4</sup> Lo que permite que mujeres y hombres se relacionen reconociendo y respetando sus derechos como individuos, constructores de una sociedad justa, solidaria y humanizante.

<sup>4</sup> LONDOÑO, Argelia. *La mujer en el desarrollo y/o crecimiento de las mujeres en: Memorias seminario mujer, historia, desarrollo y vida. Facultad de enfermería, Universidad de Antioquia. 1992.*



## UNA EXPERIENCIA ( MARÍA)

Intentemos ahora comprender lo expuesto arriba desde la historia de María, una mujer que puede ser como cualquiera otra.

Es un día como otro cualquiera del año 1945, el sol empieza a ocultarse tras las montañas al occidente de aquel pequeño pueblo situado al Suroeste de Antioquia. Por el camino pedregoso se ven pasar los campesinos que regresan de trabajar su parcela. Y allí, a un lado del camino entre enredaderas y flores encontramos una pequeña casa; en su interior, sentada en una desvencijada silla, bordando una camisa de bebé, está María; una mujer de unos 22 años, con su largo cabello recogido en una trenza, tiene un vestido azul muy ancho como si quisiera ocultar su embarazo de 7 meses.



María está cabizbaja, parece no darse cuenta de lo que ocurre a su alrededor, sólo borda y borda. De este estado la saca el llanto de su hijo de 12 meses que se ha despertado cuando Pedrito su otro hijo de 3 años entró haciendo un gran ruido; María deja a un lado la costura, se levanta reprendiendo a Pedrito y toma en brazos a Santiago. En ese momento llega José su esposo, entra pidiendo una taza de café, mientras se tira en una silla, se quita las botas que calza tirándolas a un lado, pide a Pedrito que le lleve las arrastraderas.

María trae el café a su esposo, éste empieza a decir que ha tenido un día muy pesado y habla de 2 ó 3 cosas ocurridas en su trabajo que le preocupan, razón por la cual no quiere que lo molesten. Además quiere irse a una tienda cercana donde sabe que encontrará a unos amigos y podrá tomarse unos tragos.

María continúa callada mientras plancha una camisa para José; finalmente con voz temblorosa le dice a José, que en la mañana estuvo de visita la promotora de salud y la invitó a una reunión el día siguiente, para tratar algunos temas sobre la familia, dice además que a ella le parece muy importante y quiere ir.

José no responde, pasan unos minutos que a María le parecen horas, luego le pregunta a José si escuchó lo que ella dijo, él sin mirarla, le dice que ya han hablado en otras ocasiones del tema y que sabe bien que a él no le gusta que ella salga por ahí, que se esté juntando con viejas chismosas y mucho menos que esté contando las cosas de la casa.

Además, él se enteró que la promotora esa anda diciéndole a las parejas como pueden hacer para no tener hijos y eso él no lo va a aguantar porque eso es asunto de ellos dos y de Dios; ella como está, está muy bien y no tiene necesidad de salir y dejar solos y descuidados a los niños, pues para eso los tuvo y su obligación es cuidarlos; que recuerde también que el "padrecito" en la misa dice que lo más hermoso y grande que le pudo haber dado Dios a la mujer es el Don de ser madre, de poder dedicar su vida a cuidar los hijos; eso no se le debe olvidar nunca, pues es su obligación desde que se casó con él, y nada le



hace falta pues para eso lo tiene a él y no está dispuesto a aceptar que su "mujercita" ande de boca en boca; que se apresure mejor a servirle la comida.

Así pasan los días, María continúa cumpliendo con sus "deberes" de esposa y madre; transcurridos 2 meses nace su hija; María la contempla y continúa callada. Una tarde, José se acerca a la niña que duerme en el pecho de María y le dice que es muy bonita, ya quiere que crezca rápido, para que se case y le dé muchos nietos...; María se estremece y piensa que su hija no puede ser como ella, la historia no puede repetirse. Piensa en lo que ha hablado con la promotora de salud -quien sigue visitándola-, pero a la vez recuerda lo que dice José y continúa callada.

Pasa el tiempo, María ve como crecen sus hijos, como cambian, también observa cambios a su alrededor: hay más casas, una escuela nueva, otro párroco, hay grupos en la iglesia y una acción comunal; grupos en los que empiezan a participar sus hijos; conoce mujeres que van a trabajar en restaurantes y en el hospital; ha escuchado hablar de mujeres que trabajan en oficinas y en la política; mujeres que luchan y hasta han muerto por reclamar sus derechos; sabe que tienen hijos, que hay guarderías donde los cuidan y les enseñan cosas.

Le han dicho que Rosa y Juan se separaron. Rosa lleva los niños a la guardería mientras sale a trabajar y algunas veces, su ex-esposo se lleva a los niños un fin de semana; Marta y Luis trabajan en una fábrica y comparten los quehaceres de la casa...

Frente a todo esto, María se pregunta: Por qué su vida sigue igual? Podrá cambiar?. Qué debe hacer?.

... y ella se preguntó: ¿por qué su vida sigue igual? ¿podrá cambiar? ¿qué debe hacer?

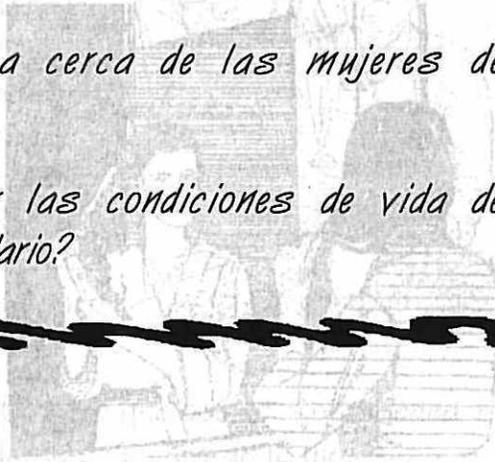
... y ella se preguntó: ¿por qué su vida sigue igual? ¿podrá cambiar? ¿qué debe hacer?

... y ella se preguntó: ¿por qué su vida sigue igual? ¿podrá cambiar? ¿qué debe hacer?

## ¿ Y CUAL ES TU CUENTO ?

*Ahora, pensando un poco en la realidad de las mujeres de tu barrio, te invitamos a que te respondas lo siguiente:*

- \* Por qué María no ha cambiado su situación?*
- \* ¿Cuál es tu cuento a cerca de las mujeres de tu vecindario?*
- \* ¿Cómo podrías mejorar las condiciones de vida de las mujeres de tu vecindario?*



Esto representa una conciencia y compromiso colectivo que involucra a maestros, alumnos y padres de familia, ya que sin la participación de éstos, no es posible la implementación de una escuela democrática. La Constitución Nacional de 1991, nos ha planteado un reto y posibilidades de construir una Colombia democrática, participativa, fundamentada en el respeto a la vida y a la dignidad humana.

## CAPITULO 4

# ESCUELA Y EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Los maestros quienes equívocamente se han concebido como únicos protagonistas de la acción educativa, asumen el compromiso y responsabilidad esencial. En ello, la escuela asume una responsabilidad esencial. La construcción de una escuela democrática, exige el pleno reconocimiento como sujeto protagónico de la comunidad educativa y de los educandos en su dimensión humana; sin

*La construcción de una escuela democrática, exige el pleno reconocimiento como sujeto protagónico de la comunidad educativa y de los educandos en su dimensión humana; sin marginar al "menos inteligente", ni al más adelantado, capacitado o inteligente.*

marginar al "menos inteligente", ni al más adelantado, capacitado o inteligente. En este sentido, el maestro orienta su reflexión en línea de definir la manera como hacer libres, justas, solidarias y participativas las relaciones en la comunidad educativa; crear una experiencia de trabajo con los estudiantes y aspiraciones en la necesidad de darle dimensión ético-política a su trabajo educativo, no como discurso desde posiciones mesetísticas, sino como posibilidad de construcción y reconstrucción de valores y ejercicio de la democracia.



PARA UNA EDUCACION EN DERECHOS HUMANOS EN LA ESCUELA, ES NECESARIA LA PARTICIPACION DE MAESTROS, ALUMNOS Y PADRES DE FAMILIA.



## LA EDUCACION



La Constitución Nacional de 1991, nos ha planteado un reto y posibilidades de construir una Colombia democrática, participativa... fundamentada en el respeto a la vida y a la dignidad humana, en el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general (Art. 1 C.N.); La educación en derechos humanos como ejercicio de la pedagogía constituyen los pilares fundamentales e inaplazables en los individuos que conforman la sociedad.



### LA ESCUELA Y SU PAPEL

En ello, la escuela asume una responsabilidad esencial derivada de su papel en la formación en valores que conllevan a sus niños/as y jóvenes a asumir una postura ética: Una manera de concebir el mundo, de relacionarse con los otros; es decir, una manera de vivir cuyo eje articulador es el respeto a la diferencia, la tolerancia, el manejo del conflicto sin exclusión o eliminación del contrario.

En este sentido, el maestro orienta su reflexión en línea de definir la manera como hacer libres, justas, solidarias y participativas las relaciones en la comunidad educativa; cree en la necesidad de darle dimensión ético-política a su trabajo educativo, no como discurso desde posiciones mesiánicas, sino como posibilidad de construcción y reconstrucción de valores y ejercicio de la democracia.

**PARA UNA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS EN LA ESCUELA, ES NECESARIA LA PARTICIPACIÓN DE MAESTROS, ALUMNOS Y PADRES DE FAMILIA.**



Esto representa una conciencia y compromiso colectivo que involucra a maestros, alumnos y padres de familia, ya que sin la participación de éstos, no es posible la implementación de una propuesta de educación en derechos humanos que construya una escuela realmente democrática, en la que los alumnos se comprometan con su propio aprendizaje, en un ejercicio de autonomía individual y grupal sobre la educación que quieren y necesitan.

## ⓐ DEL MAESTRO

Los maestros quienes equivocadamente se han concebido como únicos protagonistas de la acción educativa, asumen el compromiso y responsabilidad en la implementación y/o fortalecimiento de una relación pedagógica entre la comunidad educativa, posibilitando el reconocimiento de todos y cada uno como sujetos protagónicos en la vivencia y educación en derechos humanos.

Esto es posible porque se piensa la escuela como un espacio privilegiado para el ejercicio de la democracia, de manera tal, que transforma el autoritarismo caracterizador en las relaciones de la institución educativa; lo cual implica el reconocimiento y valoración del alumno como persona con una experiencia y saber, con fragilidades y aspiraciones que el educador escucha y comprende.



LA ESCUELA ES UN ESPACIO PRIVILEGIADO PARA EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA.



## LA PRACTICA



La práctica de derechos humanos en la escuela, significa también saber llegar a los jóvenes, a su mundo de una manera afectuosa y respetuosa que desborda en niveles de confianza en si mismos y en los otros, favoreciendo la vivencia de relaciones cimentadas en el respeto mutuo, la responsabilidad y solidaridad. En otras palabras en la construcción de un ambiente agradable, creativo de democracia y civilidad.

Esto significa, hacer del mundo inquieto, impulsivo y complejo de los jóvenes, la posibilidad de interrelacionar, crear y recrear el trabajo en el aula, superando la experiencia más aburridora que siempre ha supuesto para los alumnos.

Hacer de la escuela y la educación, el espacio y proceso de formación permanente a nivel personal, cultural y social, es responsabilidad tanto de maestros como de los mismos educandos en un esfuerzo y compromiso por reconocer y respetar la integridad de la persona humana.



## **¿ Y, CUÁL ES TU CUENTO ?**

*Si bien la reflexión anterior está dirigida más a la práctica docente que a la experiencia de los alumnos, proponemos que éstos desde su experiencia concreta valoren la reflexión planteada.*

*Para ello les puede ayudar lo siguiente:*

*Cuando tenías entre 6 - 7 años, empezaste a ir a la escuela.*

*Lo hiciste con alegría y/o temor..., que tal si nos cuentas tu experiencia? Es rico y sencillo, piensa por ejemplo:*

- \* *Cómo y qué recuerdas de la escuela?*
- \* *Cuál fue o es tu experiencia más agradable?*
- \* *Cuál fue el profesor "chévere" y cuál el profesor "mamón"?*
- \* *Cuál profesor no te gustaría recordar? Por qué?*
- \* *Como era tu relación con tus compañeros?*
- \* *Habla de un compañero/a al que más recuerdes o que no quieras recordar y por qué.*
- \* *Crees que la escuela contribuye a tu formación para la Vida? Cómo?*
- \* *Si pudieras construir tu propia escuela, Cómo la harías?.*

3. Un proyecto ético, es un proyecto de construcción de vida porque la ética es esa "la posibilidad de construir en torno a la vida". Ello/esta presente en las personas y en la Hablamos de derechos humanos y pensámoslos como proyecto ético de la sociedad. Pero veamos primero cuál es el sentido de un proyecto ético civil.

## CAPITULO 5

Podemos entender por proyecto, el conjunto de valores

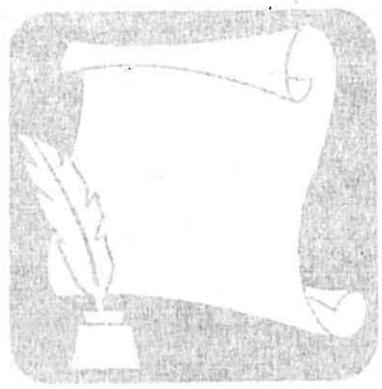
# DESTELLOS DE LUZ EN ÉTICA Y DERECHOS HUMANOS

En este sentido, cuando la construcción y vivencia de un proyecto ético es la construcción de la vida de hombres y mujeres en una sociedad.

El significado de un proyecto ético es la construcción de la vida de hombres y mujeres en una sociedad. El significado de un proyecto ético es la construcción de la vida de hombres y mujeres en una sociedad.

*Los derechos humanos como proyecto ético civil, implican una opción radical por la vida, una postura de hombre y mujer profundamente humanos, reconocedores y respetuosos de la diferencia y la dignidad humana.*

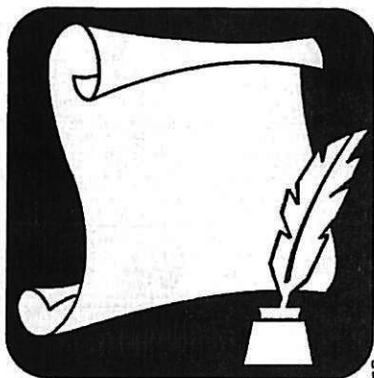
Asumir los derechos humanos como proyecto ético civil, implica una opción radical por la vida, una postura de hombre y mujer profundamente humanos, reconocedores y respetuosos de la diferencia y la dignidad humana.



UN PROYECTO ES EL CONJUNTO DE VALORES QUE LLEVAN A UNA PERSONA A ACTUAR Y EN CONSECUENCIA LOGRAR ALGO SIGNIFICATIVO PARA ELLA Y PARA OTROS.

ASUMIR LOS DERECHOS HUMANOS COMO PROYECTO ÉTICO CIVIL, EXIGE TANTO PENSARLOS DESDE LA CULTURA





**UN PROYECTO ES EL  
CONJUNTO DE  
VALORES QUE LLEVAN  
A UNA PERSONA A  
ACTUAR Y EN  
CONSECUENCIA  
LOGRAR ALGO  
SIGNIFICATIVO PARA  
ELLA Y PARA OTROS.**

Hablemos de derechos humanos y pensémoslos como proyecto ético de la sociedad. Pero veamos primero cuál es el sentido de un proyecto ético civil:

Podemos entender por proyecto, el conjunto de valores que llevan a una persona a actuar y en consecuencia lograr algo significativo para ella y para otros; ese actuar conlleva dentro de sí, actitudes, normas, principios, emociones, afectos, huellas que se han conformado a través de la historia de cada persona.

### Ⓐ SIGNIFICACIÓN

A su vez, un proyecto ético está atravesado por algunas significaciones como:

1. Es esencialmente social, es decir, se construye a través de la interacción en y con la sociedad en una relación de dignidad y justicia social; en ese sentido es altamente socializador.

2. Es dinamizador de la acción: La persona se mueve fundamentalmente porque tiene "algo" que la impulsa a hacerlo; cuando se carece de ese "algo" que vamos a llamar valores, se deja de sentir la fuerza y sentido de la acción. Podemos decir que los valores proyectan y dimensionan la vida.



3. Un proyecto ético, es un proyecto de construcción de vida porque la ética es eso, "la posibilidad de construir en torno a la vida". Ello está presente en las personas y en la sociedad, en tanto no se puede afirmar que se carece de un proyecto ético, ya que ninguna persona ni sociedad pueden vivir sin éste.

4. Es histórico en tanto se construye con los trozos de vida de cada persona a nivel emocional, social y que racionalmente potencializamos o desechamos por su posibilidad de construir o destruir.

En este sentido, cuando la construcción y vivencia de un proyecto ético es el hilo conductor de la vida de hombres y mujeres en una sociedad, se convierte en exigencia apremiante la defensa radical de la vida humana. El proclamar la dignidad de la persona, implica una actitud y una postura, una manera de relacionarse, de concebir el mundo. Es decir, la referencia al diario vivir, a la existencia, a la convivencia; equivale a decir ética civil.

## ⊕ DE LO CULTURAL

Asumir los derechos humanos como proyecto ético civil, requiere de procesos de educación que involucre a todos los individuos, instituciones y grupos sociales con una propuesta y postura que permita descubrir y construir principios éticos inspiradores y orientadores de una cultura fraternal y solidaria, respetuosa de la vida y la dignidad humana.



**ASUMIR LOS  
DERECHOS HUMANOS  
COMO PROYECTO ÉTICO  
CIVIL, EXIGE TAMBIÉN  
PENSARLOS DESDE  
LA CULTURA.**

Exige también pensar los derechos humanos desde la cultura, entendida ésta como un tejido de expresiones alrededor de la vida que adquiere significaciones de acuerdo a la historia y realidad de cada grupo humano.

Acceder al conocimiento de cada cultura exige sentar y replantear principios sobre las realidades culturales, ya que es la cultura de una comunidad la que determina las acciones metodológicas a realizar en aras de construir una cultura ética de los derechos humanos.

Dice Miranda (1988) y Basombrío (1991), "Es necesario contemplar fundamentalmente las manifestaciones mediante las cuales los hombres y mujeres de diferentes edades viven sus derechos y obligaciones y construyen sus códigos referidos a la libertad, la justicia y la solidaridad"<sup>5</sup>.

"Es la lectura específica de las vivencias culturales de cada comunidad lo que permite construir alternativas pedagógicas para asumir una propuesta de educación en derechos humanos.

Podemos concluir que el reconocimiento de la cultura y vivencia de los derechos humanos tienen como soporte principal la ética y, ésta a su vez florece en la democracia, el desarrollo y la civilidad"<sup>6</sup>.



UN PROYECTO ES EL  
CONJUNTO DE

<sup>5</sup> MIRANDA, Martín. *Para una metodología educativa orientada hacia la promoción de la paz y los derechos humanos*. Santiago de Chile, 1991.

BASOMBRIO, Carlos. *Educación y ciudadanía*. Santiago de Chile, 1991.



<sup>6</sup> ALVAREZ, Luz Adriana. *Instantes de un vuelo. Sistematización pedagógica con el comité de derechos humanos de la cárcel de Bellavista, Medellín-Antioquia*. Consejería Presidencial Para Medellín, 1996.



**DEFINICIÓN**

Pero, ¿A que llamamos ética civil?, veamos algunos principios que nos ayudan a comprenderla:

1. Tomemos como punto de partida que la ética civil asume como pilares fundamentales, la convivencia humana, el respeto por la diferencia, la democracia, la participación, la justicia y la equidad.

2. La ética civil es profundamente racional, se compromete en la búsqueda constante de coherencia entre el pensamiento y la acción, exige también un equilibrio entre lo personal y lo colectivo.

3. La ética civil se relaciona desde una perspectiva integral con el sentimiento, la ternura, la alegría, en otras palabras con todo aquello que signifique vida.<sup>7</sup>

Desde la perspectiva anterior, reconocemos y afirmamos la ética civil como asidero fundamental de los derechos humanos y éstos como proyecto ético de la sociedad.



<sup>7</sup> Tomado de OSPINA SERNA, Hector Fabio. *II Foro Nacional Ética Civil y Educación. (apertura), Bogotá 1993.*



## DE SU PROYECTO

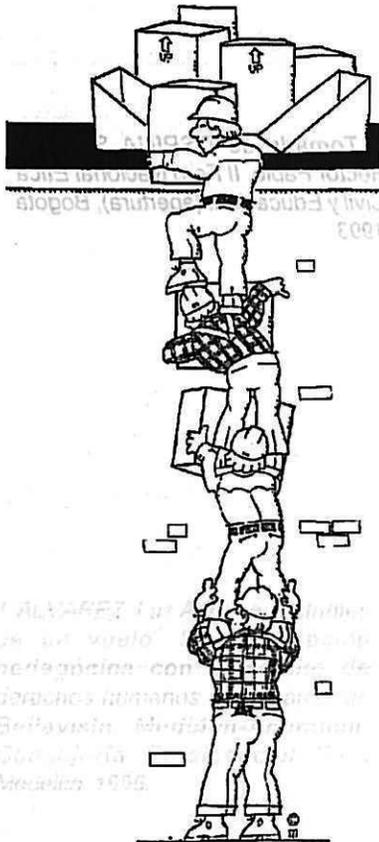


A su vez, se habla de los derechos humanos como proyecto ético de la sociedad, cuando:

Se asumen como interpretación de lo que somos los seres humanos, considerando que la condición humana está centrada en la dignidad entendida como aquello que hace a los individuos merecedores del respeto de otros, hacia otros y de si mismos.

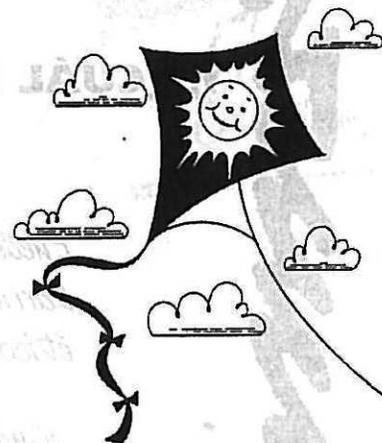
En correspondencia con lo anterior, necesitamos hacer del respeto, la convivencia, la equidad, la participación y las posibilidades, el factor fundamental de las relaciones individuales y sociales.

Afirmar los derechos humanos como proyecto ético civil, no es sólo decir que la persona tiene derechos, sino que es además construir los espacios que le posibiliten reconocerse en esas dimensiones; por ejemplo: Si creemos en la diferencia, en el otro, aceptamos solidariamente a quienes piensan o actúan diferente a nosotros; igualmente cuando reconocemos la fragilidad de la existencia humana, estamos aceptando la vida como derecho humano fundamental, el no ser indiferentes y pasivos frente a la agresión en sus diferentes manifestaciones. Pero, ¿Qué condiciones tenemos y creamos para que la vida sea respetada en su dignidad e integridad?.



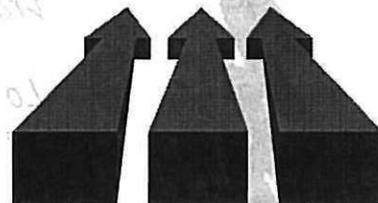
## Ⓐ DEL ORDEN DE LA UTOPIÍA

Los derechos humanos como proyecto ético civil son del orden de la utopía y la utopía constituye el conjunto de valores, sueños y aspiraciones a los que tiende el ser humano y, cobran precisamente forma de proyecto, de opción por la vida y al mismo tiempo de cuestionador del presente.



De acuerdo a lo anterior, la utopía está relacionada con una meta posible de alcanzar o mejor dicho, de construir. Y, ¿Por qué no pensar su construcción desde los derechos humanos como un proyecto ético civil, de compromiso decidido y radical por la defensa de la vida y la dignidad humana?.

Esto significa, crear una cultura de respeto y exigencia no sólo de los derechos humanos civiles y políticos, sino también de los derechos económicos, sociales y culturales en su concepción de universalidad, interdependencia e indivisibilidad.



## Y, ¿CUÁL ES TU CUENTO?

Puedes reunirte con otras personas (en el hogar, el colegio, el barrio, el trabajo) y construir tu cuento acerca de tu proyecto ético. Te puede ayudar, pensar en lo siguiente:

- \* ¿Cuáles son tus principales aspiraciones en la vida?
- \* ¿Cuáles aspiraciones has podido realizar, cuáles no y por qué?
- \* En la relación con otras personas (familia, colegio, barrio, trabajo, etc.). ¿Qué has aprendido?
- \* Lo aprendido, en que aporta a tu vida y qué relación tiene con un proyecto ético civil?
- \* De acuerdo a la realidad que vivimos, ¿Cuáles crees son los valores predominantes en nuestra sociedad?
- \* Esos valores predominantes, ¿Qué tipo de hombre y mujer forman en la sociedad?
- \* ¿Qué podemos hacer todos y cada uno para fomentar la vivencia de principios éticos en nuestra vida y en la sociedad?
- \* ¿Cómo podemos empezar a cambiar las prácticas culturales que son injustas e inhumanas en nuestro medio, y comenzar a cimentar unas relaciones más justas y equitativas para todos/as?

# BIBLIOGRAFÍA DE APOYO

¿CUÁL ES TU CUENTO?

**AGUILAR SOTO, Juan Francisco.** Novedad y Post-modernidad de un Bachillerato Cansino y Crepuscular. Seminario Los Jóvenes y la Cultura. Alternativa para el Bachillerato. CEPECS, Bogotá, 1994.

**ALVAREZ ALVAREZ, Luz Adriana.** Instantes de Vuelo. Sistematización pedagógica con el comité de derechos humanos de la cárcel de Bellavista, Medellín. Consejería Presidencial Para Medellín, 1996.

**BONILLA, Wilfer.** Protagonismo Juvenil Comunitario y Crisis de la Política. En: La Ciudad de los Jóvenes una Mirada desde Medellín. Relecturas No 21, I.P.C.. 1995.

**CENDALES, Lola.** Educación Popular y Derechos Humanos, En: Pedagogía y Derechos Humanos. Seminario Taller Nacional. Bogotá, 1994.

**LONDOÑO, Argelia.** La mujer en el desarrollo y/o crecimiento de las mujeres en: Memorias seminario mujer, historia, desarrollo y vida. Facultad de enfermería, Universidad de Antioquia. 1992.

**OSPINA SERNA, Héctor Fabio.** Discurso de apertura II Foro Nacional Sobre Ética Civil y Educación. Programa por la Paz y otros. Bogotá 1993.

Papel del proyecto político en las relaciones entre socialización y violencia. Dcto s.p.i.

Pensemos la organización juvenil. Proceso de estudio de las experiencias de participación juvenil en Medellín, de varios autores. Consejería Presidencial Para Medellín. 1995.

Red Nacional de Mujeres. Mis Derechos en el Trabajo, La Familia. La Nueva Constitución 1993.

**DE ESTA MISMA SERIE, EL I.P.C. HA PUBLICADO:**

- - "*Participar para Decidir*" Jaime Rafael Nieto y José Luciano Sanín
- - "**Contradicciones Sociales y Espacio Público en la Ciudad de Medellín**"  
Jaime Rafael Nieto.
- - "**Tiempos, Espacios y Prácticas Recreativas**" Clara Elena Gómez V.
- - "**Elaboración y Gestión de Proyectos**" Martha Lucía Peña Duque
- - "**Organización y Liderazgo**" Orlando Londoño



**INSTITUTO  
POPULAR  
DE  
CAPACITACION**

*Promoviendo el protagonismo ciudadano*

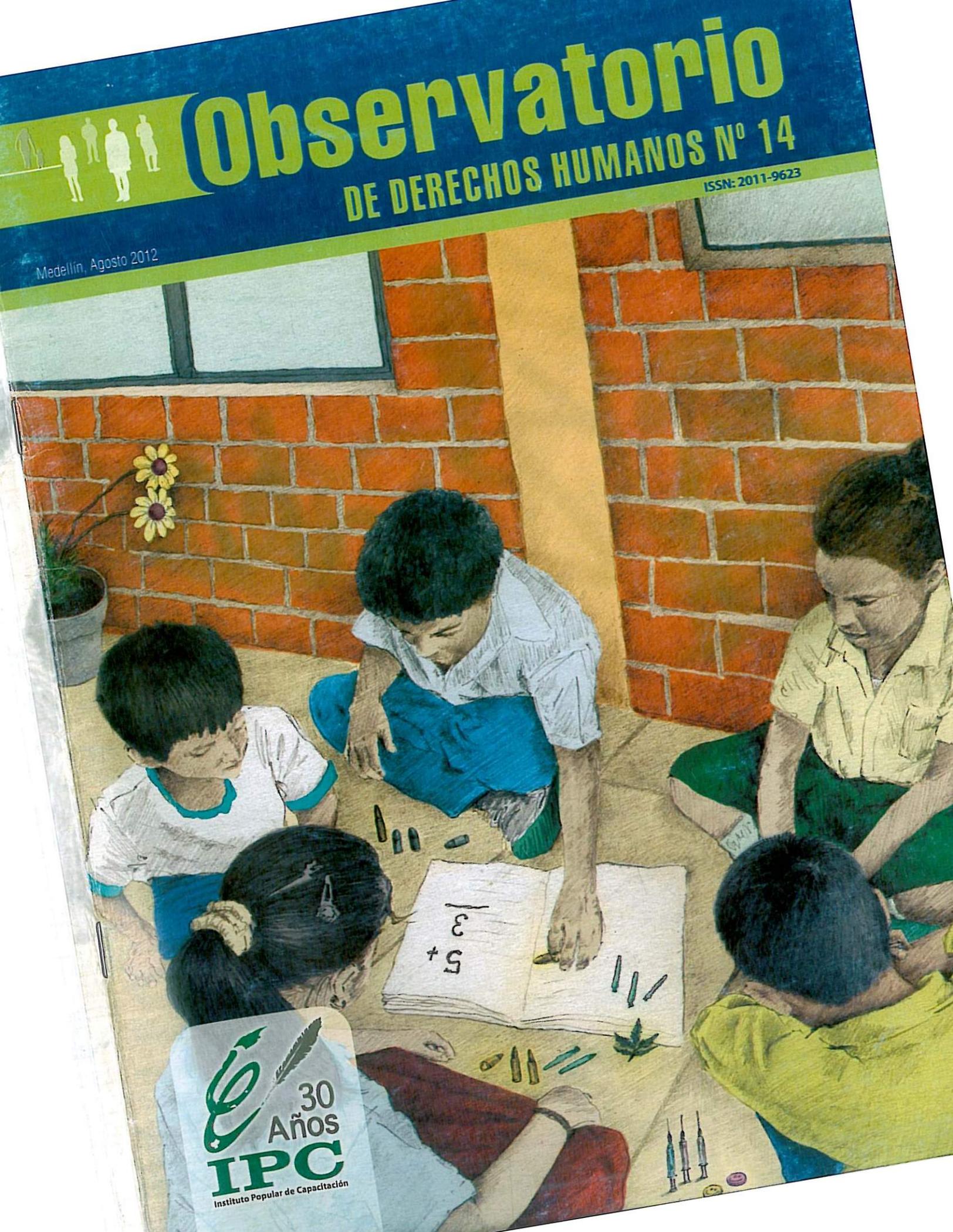
Instituto Popular de Capacitación  
Calle 59 N° 45 - 24 Tels.: 254 49 31 - 254 12 35 - 284 90 35  
A.A. 9690 Fax: 254 37 44 Medellín - Colombia  
Correo Electrónico IPC@COLNODO.APC.ORG  
Personería Jurídica 1467 /Minjusticia.

# Observatorio

DE DERECHOS HUMANOS N° 14

ISSN: 2011-9623

Medellin, Agosto 2012



 30  
Años  
**IPC**  
Instituto Popular de Capacitación

Agosto 2012

**Presidente:**

Diego Herrera Duque

**Junta Directiva:**

Diego Herrera Duque  
Hernano Loaiza Bastidas  
María Soledad Betancur  
Adrian Raúl Restrepo  
Roberto Moreno

**Comité Editorial:**

Diana Marcela Barajas Velandia  
Diego Herrera Duque

**Corrección de estilo:**

Luis David Obando

**Ilustración:**

Heyner Silva

**Publicación apoyada por:**

Misereor

**Diseño y diagramación:**

Pregón Ltda.

ISSN: 2011-9623



©INSTITUTO POPULAR  
DE CAPACITACIÓN  
Calle 51 No. 55-84  
Medellín Colombia  
PBX: (574) 569 84 20  
Fax: (574) 571 80 20 / A.A 9690  
ipc@ipc.org.co / www.ipc.org.co

## Contenido

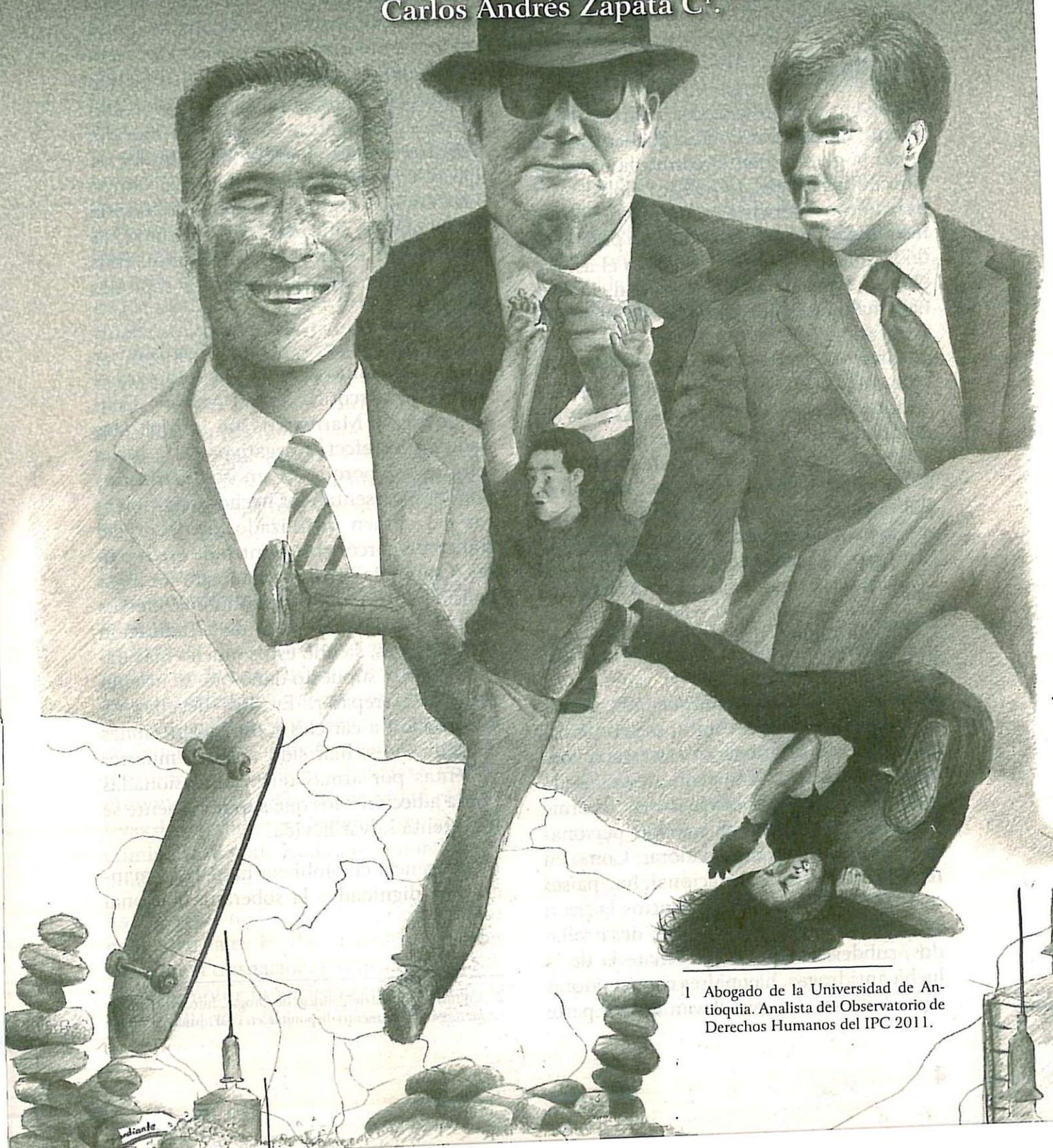
Las contradicciones de la guerra antidrogas:  
La inversión de los derechos humanos  
y los bienes jurídicos protegidos..... 3  
*Carlos Andrés Zapata C.*

Violencia, Derechos Humanos  
y nuevas generaciones en  
la ciudad de Medellín ..... 23  
*Ariel Gómez*

Las múltiples violencias que se viven  
en la escuela y las afectaciones en  
la configuración de las subjetividades ..... 37  
*Ángela María Urrego*

# Las contradicciones de la guerra antidrogas: La inversión de los derechos humanos y los bienes jurídicos protegidos

Carlos Andrés Zapata C<sup>1</sup>.



1 Abogado de la Universidad de Antioquia. Analista del Observatorio de Derechos Humanos del IPC 2011.

## Introducción

Desde hace cuatro décadas, cuando el presidente de Estados Unidos Richard Nixon lanzó la guerra frontal contra la erradicación de las drogas, la política global se ha basado estrictamente en un prohibicionismo radical, con políticas que han privilegiado la solución policial, tratando el asunto como un problema de seguridad, incluso nacional, antes que como un problema de salud pública. Son muchas las voces, desde diversos sectores, las que se levantan para insistir en que este enfoque ha sido errado. Incluso, altas personalidades del mundo de la política, desde perspectivas más neoliberales o socialdemócratas, reunidas en la llamada Comisión Global de Políticas Antidrogas, comienzan su informe con una aseveración muy categórica: *“La guerra global a las drogas ha fracasado, con consecuencias devastadoras para individuos y sociedades alrededor del mundo”*<sup>2</sup> (Informe Comisión Global de Políticas Antidrogas, junio 2011).

Pero, ¿por qué tanta terquedad? Por la experiencia histórica, este tipo de políticas radicalmente prohibicionistas estaba condenado a fracasar. Y lo peor, ese fracaso lo han debido pagar, como lo dice el informe de la Comisión Global, muchas personas con consecuencias devastadoras. Como en toda la dialéctica internacional, hay países que tienen la mejor parte y otros la peor: primer mundo, tercer mundo; desarrollados, subdesarrollados; y en materia de la lucha antidrogas, hay países consumidores y productores. Los que llevan la peor parte

de la política prohibicionista son los llamados países productores, que particularmente se encuentran en el tercer mundo; y dentro de ellos, la gente más humilde, la que se encuentra cultivando en el campo o las familias en los cinturones de miseria de las grandes ciudades, que ven como sus jóvenes son reclutados por las industrias de la muerte que alimentan los capitales ilegales.

Países productores como Afganistán y los países andinos, o que son ruta para el tráfico de narcóticos como México, Centroamérica o Marruecos, son los que más padecen los efectos negativos de la lucha antidrogas, porque es en sus territorios donde se presentan los hechos más violentos del crimen organizado alrededor del tráfico de narcóticos. Dentro de estos países, Colombia continúa teniendo un lugar considerable para corroborar los efectos colaterales de la política de erradicación de las drogas, siendo éstos mucho más dañinos que el supuesto daño que se intenta prevenir o reparar. En tres décadas de persecución a carteles y otras expresiones de traficantes, han sido más las muertes violentas por armas que las ocasionadas por la adicción a los que supuestamente se les intenta salvar la vida.

La dirigencia colombiana ha dejado manchar la dignidad y la soberanía nacional

<sup>2</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. Informe *Guerra a las drogas*. Documento disponible en PDF. Junio de 2011.

adhiriéndose a una lucha en la que ha perdido mucho a cambio de poco. Prácticamente las diferentes violencias que padece en todo su territorio encuentran en la droga, o la financiación por parte de ésta, un común denominador. Hasta el consumo de alcohol y, en menor medida, otras sustancias, está presente en la violencia intrafamiliar. A cambio de replicar irracionalmente la política prohibicionista, desde un enfoque de seguridad recibe muy poco: prácticamente la eliminación de aranceles de unas pocas empresas exportadoras privilegiadas por el Acuerdo de Preferencias Arancelarias APTDEA y los recursos del Plan Colombia, que llegaron con la justificación de ser para la lucha antinarcóticos, pero que la elite gobernante ha logrado aprovechar para la lucha contrainsurgente. Esos exiguos favores que se le han hecho a la clase dirigente poco o nada han representado para la mayoría de la población, que soporta los efectos terribles de organizaciones criminales robustas por los generosos recursos que produce el tráfico de drogas.

Esto tiene un efecto muy directo y es que, ante erradas y coercitivas directrices internacionales, presionadas por estados poderosos, los gobiernos nacionales y locales no pueden incidir en las políticas pero sí tienen que padecer los problemas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana que las mafias generan en sus territorios. Torpemente, alcaldías y Policía proponen estrategias de seguridad restrictivas de libertades ciudadanas frente a una criminalidad construida por fenómenos y políticas globales.

Es claro que no basta con reprimir grupos delincuenciales locales o nodos de redes del crimen transnacional, si no se da un golpe a su motor financiero (en este caso, el multimillonario flujo de dólares del merca-

do negro). Es el caso de Medellín, que en 25 años ha intentado diferentes iniciativas de paz, seguridad y convivencia en las que eventualmente se logra sacar del negocio a capos, pero no logra eliminar de raíz el problema, porque en el negocio siempre hay demanda y, por tanto, una organización que está dispuesta a asumir el costo de la competencia violenta y a vulnerar la legalidad a cambio de un muy lucrativo ingreso.

Precisamente ese es el propósito del presente artículo: el de evidenciar unas políticas globales que para nada se compadecen con los costos sociales, económicos y de vidas que tienen que asumir países como Colombia, y en particular la ciudad de Medellín, para mantener una política internacional a la que poco o nada le importa la suerte de miles de personas que pierden la vida no por las jeringas, pero sí por las balas. Esos son los efectos locales en materia de criminalidad de un problema que se ha debido tratar siempre como de salud pública, y que su respuesta desde la seguridad y la Policía no ha hecho más que facilitar la proliferación de estructuras criminales.

Es un asunto muy peculiar el que aquí se presenta de cara al análisis de políticas públicas. Para la comunidad internacional, encabezada por Estados Unidos, el asunto de las drogas es un problema moral y que compromete la integridad física y la vida de millones de personas, en especial de los jóvenes, que se entregan con desmesura a la droga. Además de la concepción moral, se apoya la prohibición en una condición de dependencia fisiológica, que si bien científicamente se soporta en algunas sustancias muy fuertes como la heroína y otros opiáceos, no se compadece con los niveles de dependencia física que crean drogas como el cannabis y el éxtasis, con

lo que se observa una falta de rigor de las investigaciones<sup>3</sup>. Realmente no se encuentran argumentos más contundentes para justificar el enfoque de la prohibición; no se identifica un bien jurídico superior que prime sobre las libertades individuales y la tranquilidad de las personas, que en últimas deberían configurar las políticas de seguridad real. La prohibición de las drogas, por lo menos de las blandas, incluso de la cocaína, tiene mucho de mito y poco de ciencia. Los datos estadísticos son inconsistentes y plantean márgenes de error muy amplios como para poder hacer un seguimiento efectivo al fenómeno, como lo veremos a continuación. La invitación pues, con este artículo, es a observar las estadísticas generales del mundo de las drogas a nivel global y contrastarlas con los indicadores de violencia y seguridad que se tienen en la ciudad de Medellín, para concluir si desde un análisis de política pública tiene sentido seguir obedientes a unas directrices internacionales dictadas principalmente por intereses económicos que poco tienen en cuenta la vida, integridad y seguridad de los ciudadanos medellinenses. Esta reflexión no solo se hace desde la racionalidad

de las estadísticas; también se plantea precisamente este debate desde los bienes jurídicos a proteger y cómo los propósitos de la lucha antidrogas es una inversión de los derechos humanos.

El enfoque teórico que orienta la presente reflexión se orienta desde las corrientes críticas del pensamiento. Un pensamiento que se centra más en el análisis de la realidad y que cuestiona los enfoques basados en el idealismo y en un determinismo del deber ser. Enfoques críticos que cuestionan una realidad en la que se presenta una constante vulneración de la dignidad humana, basada en modelos abstractos de un ciudadano universal tal y como el pensamiento eurocentrista lo concibe. Para facilitar esta reflexión se recogen conceptos críticos como el de la biopolítica, la teoría crítica de los derechos humanos, en particular la inversión de los derechos y el análisis de la categoría de bienes jurídicos protegidos, que apela a preguntar los verdaderos valores de una sociedad que deben ser tutelados con la intervención policial y punitiva del Estado. Este artículo cuestiona la idea de que la lucha contra las drogas es una premisa naturalizada, en donde las acciones de los estados

deben corresponder a un orden positivo de las cosas, en donde los individuos son sacrificables porque se deben salvaguardar bienes abstractos superiores, y que en nada corresponden con la situaciones reales de las personas, en particular, en los países productores de drogas ilegales.

*“La separación entre individuo y sociedad, en virtud de la cual el individuo acepta como naturales los límites prefijados a su actividad, es relativizada en la teoría crítica. Esta concibe el marco condicionado por la ciega acción conjunta de las actividades aisladas, es decir la división del trabajo dada y las diferencias de clase, como una función que, puesto que surge del obrar humano, puede estar subordinada también a la decisión planificada, a la persecución racional de fines”<sup>4</sup>.*

## Los fracasos históricos de la prohibición

Históricamente se ha demostrado que la alternativa de la prohibición ha resultado ser ineficaz en diferentes momentos y en diferentes

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Horkeimer, Max. *Teoría tradicional y teoría crítica*. Sesión inaugural del curso de teoría crítica de 1937.

contextos. Entre finales de siglo XVII y más de la primera mitad del siglo XVIII, el Reino Unido se vio ante un abuso del consumo de ginebra, muy generalizado entre la mayoría de los pobladores de entonces. El desorden social, la delincuencia, la disminución de la fuerza productiva, la ruptura familiar, entre otros fenómenos atribuidos a la excesiva ingesta de ginebra, fueron las justificaciones que tuvieron los gobernantes para prohibir la fabricación y consumo de este licor. No obstante, después de más de medio siglo y de corroborar que lo único que habían promovido era la proliferación de destilerías clandestinas, decidieron tomar medidas administrativas y de control para desincentivar el abuso en el consumo. Y como todos sabemos, hoy en día la ginebra existe y dista mucho de que esta bebida en particular sea un problema de salud pública.

El prohibicionismo también fue utilizado como excusa para invadir países. Lo fue para justificar la Guerra del Opio en 1898, campaña militar inglesa en China, cuando el emperador se negó a permitir el libre tráfico del opio proveniente de las colonias en la India; en consecuencia, China no

solo perdió la guerra contra la prohibición, también a Hong Kong. Recientemente, también lo fue para justificar la invasión estadounidense a Panamá, con el pretexto de capturar al general Manuel Antonio Noriega, quien, según la DEA, había convertido el istmo en un paraíso de narcotraficantes.

La historia más conocida sobre los nefastos efectos de la prohibición fue la vivida contra el alcohol en Estados Unidos. Entre los años de 1919 y 1933 estuvo vigente la polémica Ley Seca. La lección es que durante estos años el único beneficiado fue el crimen organizado, gracias a que controlaba toda la cadena de un mercado ilegal y podía cobrar unos precios exorbitantes, a márgenes muchos más altos en relación con los costos de producción. Al final no tuvieron más remedio que desmontar las leyes de prohibición, y con esto acabar con las organizaciones de la mafia que se lucraban del tráfico ilegal del alcohol. Algo particular es que la derogatoria de la Ley Seca coincide con la reactivación económica posterior a la recesión que trajo consigo el *crash* de 1929. Hasta el día de hoy, el alcohol es una industria respetable, que

paga altos impuestos y que está regulada con altos controles sanitarios, y además se soporta en monopolios estatales y privados.

Es claro que toda cultura, durante todos los periodos históricos, ha conocido productos naturales o preparaciones químicas que provocan estados de alteración de la conciencia, casi que como una necesidad antropológica de enajenación mental. Pero el puritanismo de la modernidad y el afán del capitalismo de disponer de una fuerza laboral activa y productiva, han hecho que se hayan ensayado diferentes estrategias de prohibición. También es claro que ninguna de ellas ha tenido resultados positivos. Por eso, ¿por qué ha de esperarse que hacer más de lo mismo funcione? Menos ahora, cuando el desarrollo tecnológico permite la producción y manipulación de cientos de tipos de drogas sintéticas o naturales, y la disposición de moneda para el tráfico y las alternativas para lavar los activos son más numerosas. Esto solo supone una regla básica del mercado: si hay oferta habrá demanda, y en un negocio ilegal los márgenes de ganancia son mayores porque el único valor agregado, y por cierto muy costoso, es el peligro.

## La salud pública y las drogas

Visto desde la óptica epidemiológica, el abuso de las drogas ilícitas no constituye un asunto relevante en relación con otros problemas de salud que cuestan más vidas al año y para los que se dispone de menos recursos<sup>5</sup>. Según el informe mundial de drogas del año 2011, “se calcula que cada año ocurren entre 104.000 y 263.000 fallecimientos relacionados o asociados con el consumo de drogas ilícitas, o sea, entre 23,1 y 58,7 fallecimientos por cada millón de habitantes de entre 15 y 64 años de edad. Según los cálculos, más de la mitad de esos fallecimientos corresponden a casos de sobredosis”.<sup>6</sup>

Las cifras no son muy confiables, ya que el cálculo de la Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen (UNODC por su sigla en inglés) ofrece un rango de especulación de casi el 150%. No obstante, comparado con los 6 millones de vidas que cobran el VIH, la tuberculosis y la malaria en su conjunto, o los más de 10 millones de infantes que mueren al año por desnutrición<sup>7</sup>, escoger la cifra más alta o más baja no es relevante para entender que hay problemas que causan porcentualmente más vidas, que están más localizados en los países más pobres y que no cuentan con la misma voluntad política para ser resueltos por la comunidad internacional. Incluso, el consumo de otras sustancias adictivas legales como el tabaco y el alcohol causaron en el 2010 la muerte de 6 millones<sup>8</sup> y 2,5 millones<sup>9</sup>, respectivamente.

En materia de morbilidad, también se observan más exageraciones de las posiciones radicales abolicionistas que un problema serio de abuso de drogas. El informe mundial de drogas ya citado estima que el consumo mundial de sustancias ilícitas se encuentra entre 149 y 272 millones de personas; esto equivale entre un 3,3% y un 6,1% de la población comprendida entre los 15 y 64 años. Según UNODC, solo entre 15 millones y 39 millones son consumidores problemáticos, es decir, que son drogodependientes o utilizan drogas inyectadas.

Claro que además de imprecisos, los datos del informe son recogidos con una tendencia de ‘cero tolerancia’, toda vez que la pregunta realizada en la encuesta indaga por un consumo presentado así sea con un evento en el último año, algo que no da mucho margen para saber

5 Esto sumando la inversión en seguridad y fuerza pública con la dispuesta para la seguridad social y las campañas preventivas.

6 United Nations Office on drugs and Crime, UNODC. World drug report. Documento disponible en Pdf. Viena, 2011.

7 Según la Organización Mundial de la Salud, OMS. Disponible en [www.who.int](http://www.who.int). Consultado el 27 de febrero de 2012.

8 Seis millones de muertes por tabaco en el 2010 en el mundo. Consultado del 29 de febrero de 2012 en: <http://www.elmundo.es/elmundosalud/2009/08/26/tabaco/1251273994.html>. Apoyado en datos de la Sociedad Americana del Cáncer.

9 Global Information system on alcohol and health. Consultado el 29 de febrero de 2012 en: <http://www.who.int/gho/alcohol/en/index.html>

quiénes son consumidores recreativos ocasionales y quienes son consumidores que abusan del uso de drogas.

El detalle de las tendencias de los tipos de droga muestra algo todavía más significativo en materia de morbilidad: la inmensa mayoría de consumidores estimados prefieren los productos derivados del cannabis, con un cálculo de entre el 2,8 y el 4,5% del total de los consumidores del mundo. Es decir, que de los 270 millones de consumidores de drogas que estima el máximo cálculo porcentual, 200 millones lo serían de cannabis. Es importante relevar este dato porque la marihuana es una de las drogas que menos adicción y riesgo de muerte genera para los consumidores. De hecho, se ha planteado el debate sobre que el cannabis no genera una adicción fisiológica sino psicológica. Esto significa que las llamadas drogas duras como los opioides, la cocaína y las anfetaminas no tienen valores superiores al 0,5% de la población, es decir una quinta parte del consumo de drogas ilícitas en las personas entre 15 y 64 años. Este dato, cruzado con el de tratamientos de rehabilitación, es bastante polémico, ya que el 64% de los tratamientos se concentran en los consumidores regulares de cannabis, o sea en consumidores de drogas blandas, que de tener un enfoque más flexible en la comprensión del fenómeno, no deberían tener un mayor peso en la inversión del sistema de salud pública.

Aunque el consumo de drogas ha aumentado en los últimos 50 años, desde la primera Convención sobre Estupeficientes, celebrada en Viena, estadísticamente otros problemas de salud, incluso ya erradicados de los países desarrollados, deberían disponer de más atención de los estados, los medios de comunicación, las políticas de salud pública, e incluso la movilización

de más agentes públicos, que los que se movilizan en policía para lograr la meta de erradicación de las drogas.

Entonces, cabe la pregunta: ¿Se compadece la movilización de tantos recursos de seguridad de los estados para contener un problema de salud pública que no parece ser tan relevante en relación con la atención que requieren otros problemas que porcentualmente parecen ser más significativos por los costos que implican para la humanidad? Esta pregunta solo se puede abordar viendo los números de la otra cara del fenómeno de las drogas ilegales: la de la criminalización, la organización delincinencial y la respuesta violenta por parte de los organismos de seguridad de los estados.

## **El tráfico de drogas, un negocio multimillonario**

El negocio de las drogas ilegales es uno de los más lucrativos del mundo. La Oficina contra las Drogas y el Delito de Naciones Unidas calcula que puede estar alrededor de los 300 mil millones de dólares al año. Si a esto se suman las ganancias dejadas por los negocios de las sustancias lícitas como el alcohol, el tabaco y algunos catalogados como medicamentos, ese negocio puede ser superior a los 800 mil millones de dólares. Estas cifras solo son superadas por el negocio de las armas, el legal y el tráfico ilegal, que está por encima del 1,2 billones de dólares<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Estas cifras se desprenden del informe *La Globalización del Delito: una evaluación de la amenaza del delito organizado transfronterizo*, efectuado por la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) y publicado el 17.06.2010. Consultado el 15 de febrero en: <http://www.publimetro.com.mx/mundo/el-narcotrafico-es-el-delito-mas-lucrativo-del-mundo/mjfq!oq2EGB71ITpQ/>

En el campo de las drogas ilegales, la cocaína es el negocio que más produce rentabilidad. Según el Informe Mundial sobre las Drogas de 2011, el tráfico del clorhidrato de coca se encontraba en 2009 ente los 75.000 y los 100.000 millones de dólares, aunque señala una considerable reducción en relación con la década de 1990, cuando el mercado captaba 165 mil millones de dólares. A éste le sigue el mercado de opiáceos, que para 2009 el citado informe lo valora en 68.000 millones de dólares.

Son enormes los dividendos que produce el tráfico de drogas, más si se tiene en cuenta que su coste monetario de producción es bastante ínfimo en relación con el precio final de venta, que en últimas está definido solo por ser una actividad ilegal de alto riesgo. Gracias a estas cifras y a la vida excesiva en gastos y lujos de los narcotraficantes, en Colombia se ha hecho muy popular el comentario del que el problema con la cocaína radica en que los países del Norte no la pueden producir, porque de lo contrario se harían al negocio y así dejarían a los países andinos tranquilos. Esta percepción popular está un poco alejada de la realidad, porque no es cierto que el mercado de las drogas esté propiciando una fuga considerable de capitales, en relación con el dinero que deja en los propios mercados de los países consumidores del Norte.

Para el caso de la producción de coca, el informe de UNODC del año 2010 señala que el 70% de los recursos quedan en manos de los traficantes del nivel medio y los minoristas en los países del norte; es decir, que de los 100 mil millones de dólares, 70 mil millones quedan en manos de los traficantes nacionales de los países industrializados. Los otros 30 mil millones se lo reparte el resto de la cadena, en donde el traficante internacional, es decir, el

que controla las rutas por donde pasa la droga de los países productores a los consumidores, se queda con el 15%, mientras los campesinos agricultores de hoja solo se quedan con el 1,5%. *“Los agricultores y los traficantes en Colombia obtienen menos del 3% del valor de las ventas al por menor de la cocaína que producen”*.<sup>11</sup>

A pesar de las reducciones que señala el informe en la producción de coca desde 2008 en Colombia, este país sigue concentrando casi el 50% de la producción mundial del alcaloide, seguido por Perú y Bolivia, que en los últimos años han incrementado su producción. Si las cifras de los informes de ONUDC son correctas, esto quiere decir que de los 100 mil millones estimados del tráfico de cocaína mundial, solo 1.500 millones quedan en manos de productores y traficantes colombianos y otro tanto, difícil de calcular, en los grandes capos propietarios de las rutas internacionales. Definitivamente es incorrecta la valoración de que las ganancias de este lucrativo negocio están llegando a los países productores: la gran parte del dinero sigue quedando en los países del Norte, incluso la mayoría del acumulado por los grandes capos internacionales, que no pueden blanquear sus ganancias en economías tan pequeñas como la de los países productores (Bolivia, Colombia y Perú). Aquí hay una doble moral porque, como ya vimos, no es cierta la exageración frente al problema de salud pública y tampoco parece ser cierta la especulación de que son capitales fugados ilícitamente de los países del Norte a los del Sur.

Pero entonces, ¿qué economías se benefician con este enorme movimiento de

---

11 Ibid. Informe mundial sobre drogas 2011.

liquidez? Hablamos de dinero en efectivo, porque solo así se mueve la economía de las drogas en la transacción entre narcos y las calles.

Sin lugar a dudas, las grandes beneficiadas con el mercado de las drogas ilegales son las economías de los llamados países desarrollados. Como decíamos anteriormente, el volumen de sus riquezas permite absorber los activos ilícitos productos del negocio. El dinero de las drogas no está todo en caletas clandestinas; este dinero solo cobra vida si se puede inyectar en la economía formal, en las inversiones y el consumo de bienes y servicios; por eso hay sectores de la economía formal que pueden ser identificados como ampliamente beneficiados. Uno de los principales ganadores es el mercado financiero, que a través de los paraísos fiscales y de otros productos financieros anónimos y otros no tanto, logra poner a circular en la economía legal gran parte de los recursos productos del tráfico de drogas. El otro gran beneficiado es el sector de la construcción, que mueve grandes capitales de inversión y que, incluso utilizando la intermediación de los bancos, permite un fácil lavado de activos. Aquí no solo hablamos de las haciendas y otros bienes suntuarios de los grandes capos del narcotráfico; nos referimos principalmente a la inversión en grandes proyectos de vivienda. Incluso algunos expertos manifiestan que estos capitales han sido protagonistas en las llamadas burbujas inmobiliarias que han azotado a varios países del Norte y del Sur. Y bueno, a mucha distancia se encuentra el mercado de los bienes suntuarios: vehículos lujosos, joyas, obras de arte, entre otros elementos que pasan a ser consumidos por una clase emergente de capitalistas. Por otra parte, hay que mencionar que otros actores que acceden a una buena tajada del negocio

ilegal de las drogas son los empresarios y los traficantes de armas.

### **La doble moral: El tráfico de armas en relación con el de drogas**

Como decíamos anteriormente, el negocio de armas es el más lucrativo del mundo: más de un billón de dólares mueve anualmente este mercado. Lo particular son las estimaciones sobre el tráfico ilícito de ONUDC, que señala que el tráfico ilícito equivale a menos del 1% de la producción mundial. Es decir, que el tráfico ilegal de armas es un mercado de menos de 10.000 millones de dólares, muy inferior al tamaño del mercado de las drogas ilegales.

Una de las principales razones es que la mayoría de las armas son producidas por casas legales, con empresas en casi todos los países llamados desarrollados. Entonces el mercado de las armas tiene esa doble consideración: es plenamente legal en cuanto a la producción y ciertamente ilegal en cuanto al 1% de la distribución, es decir, en cuanto a las personas que los estados consideran que no las deben tener. El resto del negocio es plenamente lícito, haciendo prácticamente posible que quien quiera un arma, la tenga a precios muy bajos.

La comunidad internacional no ha tenido una posición moral consecuente con la producción y comercialización de armas de asalto. Sus controles solo se dirigen a evitar que nuevos países se hagan a armas de destrucción masiva como las nucleares, pero en cuanto la producción de armas ligeras, no existen verdaderos controles internacionales. Incluso hay casos tan extremos como el de Estados Unidos en donde estas relaciones se dejan al libre arbitrio del mercado: diversos tipos de rifles y fusiles se venden libremente "Diversos ana-

listas señalan que solo en las zonas fronterizas entre México y Estados Unidos hay unas 17.000 armerías, en donde se puede adquirir un fusil de asalto AK 47 con la misma facilidad con que se compra una hamburguesa<sup>12</sup>, poniendo en riesgo no solo la vida de sus propios ciudadanos sino la paz y seguridad de todo el hemisferio.

Su postulado es la salvaguarda de la Segunda Enmienda constitucional, que garantiza el libre porte de armas. Esta enmienda, que se promulgó en tiempos en que la revolución norteamericana se esmeraba por garantizar la independencia de la corona británica, hoy en día encuentra, entre los más ortodoxos, un argumento para mantener la bomba de tiempo que implica tener una ciudadanía armada. Con frases tan caricaturescas como *“las que matan no son las armas, son las personas”*, la postura de la potencia más radical en la prohibición de las drogas es la más laxa en la permisividad del comercio y, por extensión, del tráfico de armas.

México es una de las naciones más afectadas por los efectos de esta contradicción política entre armas y drogas. Según ONUDC, cerca de 20.000 armas in-

gresan al territorio mejicano cada año por un microtráfico trasfronterizo, algo que implica un negocio de 20 millones de dólares<sup>13</sup>. Se estima que en la actualidad hay más de 15 millones de armas en México y ya han causado la muerte de más de 50.000 personas desde que el presidente Felipe Calderón declaró la guerra al narcotráfico.

La relación entre tráfico de drogas y tráfico de armas es intrínseca. Toda actividad ilegal y competitiva implica la conformación de ejércitos privados ilegales que protejan los negocios con base en la intimidación de las armas. Es más, los carteles de la droga, en muchos casos, utilizan la droga como moneda para la adquisición de armas. En términos de costo – oportunidad, es algo absolutamente rentable para las mafias de la drogas. En el caso de México, el mercado de la cocaína en Estados Unidos es de cerca de 40.000 millones de dólares anuales, y son los carteles de mejicanos los que están llevando la delantera en colocar la droga provenientes del Sur en las calles de las ciudades norteamericanas, y a cambio solo envían a este país 20.000 millones de dólares, producto de la compra de armas.

Esta concepción es completamente perjudicial para los países del Sur que deciden realizar un combate frontal contra la producción y tráfico de las drogas. El número de muertes causadas por el mercado de las armas ligeras es ampliamente superior al provocado por las sobredosis de drogas, que se estima en cerca de 60.000 muertes anuales. Cerca de 30 millones de personas murieron en los diferentes conflictos posteriores a la segunda guerra mundial, 26 millones causadas por armamento ligero<sup>14</sup>.

Colombia ha sido un país particularmente golpeado por esta contradicción de las potencias internacionales. Un conflicto intestino, la permanencia de estructuras del crimen organizado, la delincuencia común, entre otros factores, hacen que durante los últimos 25 años el país sea uno de los mejores clientes de armamento ligero de la región. Hay una realidad contundente dentro del suministro bélico para todos los

12 Borón, Atilio. Denver una masacre funcional al poder. En: diario página 12, 24 de julio de 2012, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-199377-2012-07-24.html>.

13 Consultado en: [www.eluniversal.com.mx/nacion/178459.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/178459.html) 18 de junio de 2010.

14 *Ibíd.*

finés: la mayoría proviene de recursos producidos por el narcotráfico, por lo que la balanza drogas por armas siempre será positiva en un país afectado por múltiples violencias y con fuentes inagotables en la producción de drogas ilícitas.

Hasta el año 2008 había más de 1,3 millones de armas con registro legal en Colombia, de las cuales cerca del 50% estaba en manos de particulares<sup>15</sup>. Según este documento, sin estudios muy serios se ha llegado a especular que por cada arma legal existen entre 3 y 4 ilegales. Algunos expertos piensan que esto es una exageración, pero la realidad es que en los últimos 10 años las armas de fuego han causado entre el 70 y el 85% de los homicidios en cada año, en un periodo que registra una media de 80 homicidios por cada cien mil habitantes, uno de los índices más altos de la región más violenta del planeta.

Si estas cifras de mortalidad las llevamos al plano comparativo de la salud pública, tenemos que para Colombia, y en general para el mundo, es mucho más problemático el número de muertes producidas por las armas de fuego que por los abusos de las drogas prohibidas. Lo inexplicable

es que las drogas estén prohibidas y las armas tengan un mercado prácticamente libre, donde los controles a la producción, incluso a la comercialización en muchos países, son absolutamente limitados. Esto en sí mismo es una inversión poco moral de las políticas globales para prevenir las muertes innecesarias y, con ello, una inversión de los derechos humanos y las políticas públicas sobre movilidad y mortalidad.

### La inversión de los derechos humanos y los verdaderos bienes jurídicos protegidos

Todo Estado de derecho configura unos valores superiores que deben ser protegidos. Estos valores están en el rango constitucional, y los sistemas jurídicos disponen de mecanismos para su protección. El derecho penal tiene como fin el de dar las respuestas más duras para la protección de los bienes jurídicos protegidos. Por bien jurídico entendemos, como lo explica el profesor mejicano Zamora, lo siguiente:

*“Rocco precisó que el concepto de bien jurídico ha de apoyarse sobre la idea de valor. Según Cobo del Rosal, el bien jurídico se puede*

*definir como “todo valor de la vida humana protegida por el derecho”. Para Jescheck el bien jurídico constituye el punto de partida y la idea que preside la formación del tipo (penal). Afirma además que son bienes jurídicos aquellos intereses de la vida de la comunidad a los que presta protección el derecho penal. En nuestra opinión, el bien jurídico como objeto de protección del derecho penal es todo valor individual o de conjunto que merece la garantía de no ser vulnerado por la acción de otro. Así entonces, el tipo penal se debe entender como un valor ideal del orden social jurídicamente protegido. Por tanto, el bien jurídico constituye la base de la estructura e interpretación de los tipos”.*<sup>16</sup>

Ahora bien, volviendo a la relación entre tráfico ilegal de drogas y armas, cabe la pregunta sobre qué bienes jurídicos se quieren tutelar y si la penalización es la salida en uno y otro caso. En relación a las drogas, la UNODC siempre ha seña-

<sup>15</sup> Vranckx An, et al. *Rastreo de armas: Perspectiva sobre el control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia*. Fundación ideas para la paz, Bogotá, diciembre de 2009.

<sup>16</sup> Zamora Jiménez, Arturo. En: *Letras Jurídicas* (6), Primavera de 2008, México. ISSN 1870-2155.

lado que el propósito es la salvaguarda de la salud pública, protegiendo la integridad física y la vida de las personas que potencialmente se pueden convertir en consumidores de drogas. Incluso, sus últimos informes globales sobre drogas son bastante optimistas en el cumplimiento de este papel, básicamente señalando como logro que no se haya disparado el consumo de drogas en el mundo.

Pero si el bien jurídico a proteger es la salud pública, ¿esto por sí solo justifica una intervención tan dañina de la acción policiva y penal del Estado? En este caso no estamos hablando de pandemias ni de otras enfermedades infectocontagiosas; estamos haciendo referencias a hombres y mujeres que han decidido libremente consumir sustancias que alteran la conciencia, sin que esto ponga en peligro la salud de otras personas o de la comunidad. Por eso podemos hablar de un conflicto entre dos bienes jurídicos: de un lado la salud pública como asunto colectivo, y del otro, el consumo de drogas como un ejercicio de libertad individual.

El bien jurídico de la salud pública protegido desde la penalización del comercio, incluso desde el consumo de drogas, tiene muchas inconsistencias. En primer lugar, los estudios sobre los efectos de muchas drogas son bastante especulativos y poco fiables. Ni siquiera las estadísticas que orientan las políticas globales tienen márgenes de error tolerables. Algunas drogas como el cannabis y el éxtasis, según la Comisión Global sobre Drogas, no deberían estar calificadas como drogas peligrosas, tal como lo señala la Junta Internacional de Fiscalización<sup>17</sup>. En sí, clasificar a todos los consumidores de cualquier droga como enfermos no obedece a ningún criterio científico consistente, y todo parece indicar que prima más un enfoque moral pro-

hibicionista que una verdadera protección de la salud pública mundial. Pero se trata de una doble moral que queda especialmente manifiesta con el enfoque que se le da al libre mercado de armas, que aunque causa más muertes, carece de un control efectivo de los fabricantes y los distribuidores, legales o no.

Este discurso moral permite el lucro de unos y la muerte y la miseria de otros. Con enfoques absolutamente inconsistentes, las políticas antidrogas se basan en la intervención policial y penal, y como resultado no se obtiene la disminución de consumidores pero sí el lavado de activos de bienes ilícitos, el funcionamiento con fuerte armamento de estructuras delictivas, el despilfarro en infraestructura anticriminal y, sobre todo, la muerte de miles de personas, principalmente en los países productores.

Realmente no hay justificación en sacrificar las libertades individuales para salvaguardar un enfoque distorsionado de salud pública que pocos intereses colectivos protege y que, por el contrario, invade la decisión individual de las personas sobre su cuerpo.

A su vez, evidencia que el bien jurídico a proteger no es la salud y la vida de las personas. Por el contrario, es el de mezclar un discurso moralizante con uno salubrista para generar discriminación sobre individuos definidos como consumidores o adictos (en palabras de Foucault: anormales), sacrificando de este modo bienes jurídicos más importantes como la libertad, la dignidad y la igualdad de las personas. De esta forma, el Estado de Derecho y la democracia encuentran un despropósito:

---

17 *Ibíd.* Informe Comisión Global sobre Drogas, 2011.

la persecución penal de sujetos que han tomado una decisión individual sobre su cuerpo y que no están dañando a nadie. Como dice Zamora:

*“Es menester, por lo tanto, observar cómo se entiende a la democracia y cuál es la justificación de demandar su protección jurídico penal, pues de otro modo, se llegaría al extremo de la sentencia de Montesquieu: en el sentido de que toda pena que no se deriva de la absoluta necesidad, es tiránica”*.<sup>18</sup>

El segundo movimiento estratégico de las potencias del Norte con la prohibición radical de la droga tiene como resultado directo, tanto en sus países pero principalmente en los del Sur, la inversión de los derechos humanos. Para sociedades como la inglesa y la norteamericana, las doctrinas filosóficas de Jhon Locke tienen bastante asidero. En su *Segundo ensayo civil*, publicado en 1688, Locke entiende los derechos humanos como algo natural, que está ligado a los designios de Dios sobre la tierra, pero fundamentalmente derivados desde la propiedad. De esta forma, el pensamiento liberal configura una noción de los derechos humanos que está determinada por prohombres que son la encarnación de unos principios universales, naturales y que toda la humanidad debe comprometerse a salvaguardar. Estos principios no son acuerdos internacionales entre los pueblos; es la concepción unilateral de la tradición burguesa europea, y gracias a ella se han legitimado guerras, la expropiación del territorio, la esclavitud y la obligación del autocuidado del cuerpo, so pena de que intervengan las potencias para reducir a los salvajes que aún no se civilizan mediante la comprensión de esta visión natural y universalizante de los derechos humanos, que en últimas lo que propone es un mundo totalitario, homogenizado por las doctrinas más ortodoxas del capitalismo liberal. Señala Locke:

*“De la misma manera que cada uno de nosotros está obligado a su propia conservación y a no abandonar voluntariamente el puesto que ocupa, lo está así mismo, cuando no está en juego su propia conservación, a mirar por la de los demás seres humanos y a no quitarles la vida, a no dañar ésta, ni todo cuanto tiende a la conservación de la vida, de la libertad, de la salud, de los miembros o de los bienes de otro, a menos que se trate de hacer justicia en un culpable”*.<sup>19</sup>

Esta concepción es utilizada por los Estado Unidos y la OTAN para invadir países en nombre de la salvaguarda

<sup>18</sup> Zamora, 2008.

<sup>19</sup> Segundo ensayo sobre el gobierno de John Locke, citado por Hinke-lammert, Franz J. *La inversión de los derechos humanos: El caso de John Locke*. En Revista Pasos, No. 85; sept. - oct. 1999, San José de Costa Rica.

universal de los derechos humanos, como lo hicieron en los Balcanes en la década de 1990, en Afganistán e Irak en la década anterior, y más recientemente en Libia. Pero la realidad es que este discurso de protección de los derechos humanos es presentado desde una realidad invertida; es decir, en nombre de los derechos humanos se hace mucho más daño a los derechos humanos, pero a cambio se imponen los valores que los norteamericanos consideran universalmente aceptables, y se apoderan de bienes y modos de producción como compensación por la intervención armada. Esto por no comprender la noción de libertad totalizante llevada por el mundo anglosajón a través de invasiones por todo el planeta. A esto es lo que Franz Hinkelammert denomina la inversión de los derechos humanos, y señala a Locke como su primer y principal exponente:

*“Así, de modo visible la actual estrategia de globalización se apoya en esta misma fórmula y ha cambiado de nuevo todos los derechos humanos de la dignidad de la persona humana concreta, para invertirlos en términos de un derecho del sistema globalizado por encima de todos los derechos humanos, argumentando en nombre de estos mismos derechos humanos”.*<sup>20</sup>

Esta misma lógica se aplica en la denominada lucha antidroga. En aras del principio natural de la protección de la salud colectiva e individual, la comunidad internacional y los estados intervienen sobre la legislación para permitirse perseguir penalmente a las personas que son conscientes del daño que le hacen a su cuerpo, y con su actitud, consideran que dan un mal ejemplo a otras personas. En virtud de la protección de unos bienes jurídicos difusos, se persigue a productores y consumidores por igual, atentando directamente contra un bien superior como es la libertad

de las personas y su autónoma decisión de ingerir psicoactivos.

Pero la inversión de los derechos no está solo en proteger la integridad y libertad de las personas, precisamente restringiendo la libertad. Hay también una inversión de los derechos en los modos y las acciones para perseguir unos bienes y una conducta que se considera incorrecta, es decir, con la prohibición y la respuesta penal y policial. También se presenta una inversión por los daños provocados en muertes, privaciones de libertad, fortalecimiento de estructuras criminales, inseguridad y problemas de convivencia en las comunidades, fuga de capitales hacia economías ilícitas, entre otros fuertes problemas sociales provocados por la acción inquisitiva contra las drogas. Esto hace que los supuestos medios de protección sean mucho más dañinos que los fines perseguidos.

También se presenta una tercera inversión de los derechos: la proveniente de los enfoques que aun conciben un mundo colonial. La guerra contra las drogas es una concepción impuesta sobre el tercer mundo por los países más desarrollados, a la cabeza de Estados Unidos. Esta es la realidad: por más convenciones y tratados que se quieran esgrimir, ningún país de los considerados productores está dispuesto a tomar una decisión que se aparte de las directrices de Washington. Gracias a esta guerra, Estado Unidos define unilateralmente a sus aliados, y los que no sigan los postulados son considerados peligrosos para su seguridad nacional. Para ello se valen de una cantidad de mecanismos internacionales y propios para intervenir en la política interna de cada país.

---

20 Ibid.

A nivel internacional cuentan con la Junta Internacional de Fiscalización y la oficina de la ONU contra la Droga y el Delito. A nivel interno, el mecanismo más recurrido ha sido la llamada *certificación* a cada país por su lucha contra las drogas y por el cumplimiento de los derechos humanos, desde una visión muy americana y con un claro sesgo intervencionista. Este instrumento positivo le sirve para definir las relaciones diplomáticas y comerciales con cada país del mundo. Policialmente intervienen en cada nación productora a través la DEA, una oficina con una burocracia superior a los 10.000 funcionarios. A nivel económico también posee muchos mecanismos de coerción para asegurar que sus postulados se sigan dogmáticamente; para el caso andino vale resaltar lo que ha sido el Acuerdo de Preferencia Arancelarias por la lucha antidroga, ATPDEA. Este acuerdo permitiría el ingreso de bienes a bajo arancel, o libre de éste, a productos exportados por los países andinos comprometidos con la lucha antidroga, a cambio de hacer bien la tarea impuesta. Es tan fuerte el intervencionismo económico por este concepto, que el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos le deja realmente al primero como ganancia mantener estas preferencias arancelarias, para solo esas empresas, y por un periodo de tiempo más duradero, ya que el ATPDEA se renovaba máximo cada año.

Las políticas sobre drogas no pasan por la democracia interna de los países. Estos dogmas son construidos por instancias muy poderosas a nivel internacional y simplemente son asumidos como algo natural que simplemente debe ser impuesto también a los ciudadanos en los estados periféricos, sin que puedan participar en la construcción de estas normas, no obstante ser estas sociedades las que padecen los

más brutales efectos de la política global. Esta disposición a acatar sumisamente disposiciones neocolonialistas está provocando el desangramiento desde México hasta Colombia, pero es una realidad de la que no escapan las barriadas de Venezuela y Brasil. El supuesto de salvar unos pocos cocainómanos en los países del Norte está teniendo un efecto de violencia muy fuerte en Latinoamérica. La supuesta cura de las sociedades del Norte es una terrible enfermedad para las del Sur. Son los territorios locales los que pagan el costo en vidas y seguridad pública por decisiones que tutelan bienes jurídicos abstractos basados en un orden global, y para las que poco importa las vidas de los pobres en los países productores del tercer mundo.

### **A modo de conclusión: La contradicción entre comercio de drogas y armas y el error de las políticas locales de seguridad; el caso Medellín**

Ya hemos visto como los discursos de la guerra antidrogas no son consistentes. Como, sin datos muy precisos ni estadística ni epidemiológicamente hablando, la política de prohibición se ha posicionado como único escenario para tratar el asunto del abuso de drogas desde una perspectiva policiva y punitiva. Sin ser un problema tan grave de salud pública, por lo menos en relación a las muertes provocadas directamente por drogas ilícitas, hay una cruzada global restrictiva que ha creado más despropósitos que logros. Pero la pregunta es: ¿Por qué los gobiernos nacionales y locales latinoamericanos mantienen una posición sumisa a tan evidente despropósito? ¿Por qué no asumen un criterio de respeto de las libertades individuales, de la misma

manera que lo asume Estados Unidos respecto al libre comercio y porte de armas, o por lo menos, por qué no hacen una exigencia de trato recíproco y exigen una política similar para comercio de drogas y armas? Las decisiones globales sobre bienes jurídicos abstractos tienen unos impactos sobre la seguridad y la convivencia de los territorios que no participan en esas decisiones, pero los gobiernos locales siguen aplicando las mismas soluciones que no funcionan.

Seguro que ningún político quiere asumir el costo de decirle a sus electores que este enfoque es errado y que lamenta mucho la pérdida inútil de miles de vidas en una guerra sin sentido. Aunque es difícil responder estas preguntas, sí hay muchos casos que ilustran que esa contradicción entre las políticas sobre drogas y sobre armas tiene un impacto mayor en términos económicos, sociales y culturales en los países productores, y el caso de las ciudades colombianas es muy ilustrativo de los despropósitos y los contrasentidos que encierra esta visión global del asunto de los psicoactivos.

Colombia es un país que ha soportado la superposición de múltiples procesos de

conflictividad violenta en los últimos 25 años. A un conflicto político armado de más de casi 50 años se le ha sumado la participación de un importante número de ejércitos paramilitares, conformados a partir de bandas de narcotraficantes, que primero se caracterizaron por ser unas organizaciones criminales bien armadas y con alto poder de desestabilización de las urbes, instalando una violencia social en las principales ciudades, que luego se fusionó con las estrategias contrainsurgentes de control territorial tanto en lo rural como lo urbano. Todas estas violencias tienen varios elementos en común, pero para los efectos de este artículo se debe resaltar que las armas de fuego que las dinamizan son producto del excedente que deja el intercambio de drogas por armas.

Es más, hay una falsa creencia de que Colombia es un país violento por las muertes que se presentan en el marco del conflicto político armado. Pero esta no es la realidad. Para 2005, año en que se expide la Ley 975 de Justicia y Paz como símbolo de desmovilización narco-paramilitar, se registraron más de 17.000 homicidios en Colombia, y menos del 20% eran atribuibles al con-

flicto armado<sup>21</sup>. Entretanto, el 70% de los homicidios era atribuible a la criminalidad organizada, casi toda ésta ligada directamente al narcotráfico o con alguna relación con las redes de delincuencia estructuradas por los grandes capos de la mafia. Esta cifra se ha mantenido relativamente constante en los últimos 10 años, y significa que de cada 3 asesinatos en Colombia, 2 están vinculados a las armas al servicio de redes del tráfico de drogas.

Si aplicamos esta relación a la ciudad de Medellín<sup>22</sup>, tenemos que de los más de 60.000 homicidios ocurridos en los últimos 20 años, al menos 40.000 serían atribuibles a bandas, combos, oficinas y demás agrupaciones que se integran o se desagregan de redes mafiosas vinculadas al narcotráfico. Aunque la ciudad dista mucho de los 364 homicidios por cada cien mil habitantes de 1991, las dinámicas de la organización criminal suben y bajan por

21 Casas Dupuy, Pablo. *Violencia, crimen y tráfico ilegales de armas en Colombia*. ONUDC, Bogotá, 2006.

22 Aunque podría ser mayor la relación de muertes causadas por grupos sicariales al servicio del narcotráfico que por conflicto armado, ya que gracias a la conjunción de paramilitares y narcos en un mismo proyecto antiterrorista, se ha limitado desde 2003 la presencia de guerrillas urbanas en Medellín.

periodos pero mantienen la tendencia de desestabilizar socialmente a una ciudadanía que se siente insegura y que reclama políticas efectivas de sus gobernantes. Claro que 40.000 víctimas en dos décadas es un costo muy alto que la ciudad tristemente conocida por los carteles y Pablo Escobar ha pagado a consta de la política global antidrogas.

Para incrementar los niveles de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín durante los últimos 10 años, las administraciones han ensayado gran diversidad de programas represivos y sociales para contener la violencia por armas de fuego que se presenta en sus calles. A pesar de incrementar la inversión social y de disponer de una variada oferta para la recreación, el deporte, la cultura, el desarme, la resocialización, entre otros programas, los índices de criminalidad suben o bajan por fenómenos exógenos a la implementación de las políticas de seguridad y convivencia.

La Administración 2004 - 2007 ha sido la que ha mantenido las cifras más bajas de homicidios en los últimos 35 años. Para 2007 se logró el histórico de tan solo 33 muertes por cada 100 mil habitantes. Pero

a pesar de este récord, la tendencia no se mantuvo y luego Medellín volvió a estar nuevamente por encima de las 100 muertes por cada cien mil habitantes. Algunas personas manifiestan que esas cifras positivas en criminalidad se deben al éxito de la ejecución de las políticas públicas de desarme y desmovilización de los grupos narcoparamilitares en la ciudad, pero la realidad contradice esta optimista posición, ya que hubo continuidad del gobierno municipal, e incluso se destinaron más recursos para varios programas. Lo otro que desmiente este argumento son las cifras del programa de Paz y Desmovilización, que a octubre de 2011 había atendido casi 5.700 jóvenes, de los cuales casi el 50% habían desertado, más de 500 fueron asesinados, y muchos reincidieron en conductas delictivas<sup>23</sup>.

Los hechos parecen dar la razón de que, más que políticas certeras y permanentes con buenos impactos en el tiempo, la disminución del ejercicio de la violencia en la ciudad está condicionada por las dinámicas de los grupos armados al margen de la ley. Es innegable que el periodo de menores índices de criminalidad coincide con la época en

que Diego Murillo, alias *Don Berna* o *Adolfo Paz*, se encontraba en proceso de negociación con el gobierno nacional, con un pacto implícito de mermar las cifras de criminalidad con el fin de lavar su condición de narcotraficante para tener un trato preferente como desmovilizado paramilitar, para incluso eludir la extradición a los Estados Unidos.

Solo él podía hacer eso, porque era el amo y señor de la guerra en Medellín. Ya había derrotado a los principales actores de la violencia de la ciudad que seguían con su accionar en los albores del siglo XXI. Derrotó a las grandes bandas y oficinas sicariales, derrotó a otro bloque paramilitar, a las guerrillas urbanas de izquierda, y controlaba el microtráfico interno y las principales rutas internacionales para el transporte de la droga. Solo él se consolidó como líder de la violencia hegemónica, y mientras estuvo en Colombia controló la actividad delincencial de Medellín y una vasta región del país. Pero cuando el gobierno de Álvaro Uribe

<sup>23</sup> Personería de Medellín. *Informe de la situación de derechos humanos 2011*. Medellín, noviembre de 2011.

decidió que debían pagar sus delitos por narcotráfico en Estados Unidos antes que esclarecer y pagar por sus crímenes de lesa humanidad en Colombia, varios quisieron ocupar el lugar del capo de capos y nuevamente las bandas al servicio del narcotráfico se trenzaron en una nueva lucha por el control hegemónico de la criminalidad de la ciudad, donde hasta 2010 se habían disparado nuevamente las cifras de homicidio con armas de fuego.

Esta es la historia de las políticas de seguridad y convivencia que han presenciado los ciudadanos de la última generación en Medellín, políticas inútiles ante un círculo vicioso de la violencia que lleva más de 30 años repitiendo el mismo patrón. Bandas de jóvenes que sin esperanzas educativas ni de empleo, en la ciudad más inequitativa de Colombia (uno de los países más inequitativos del mundo), integran organizaciones criminales que son las únicas posibilidades de ingreso para un mundo que siempre bombardea a los jóvenes con el consumo. Estos grupos, la mayoría de conformación autónoma, están al servicio de un capo del narcotráfico, que a la vez que los provee de armas les exige fidelidad para ejercer control territorial y defender al patrón y sus intereses. Las precarias ofertas de ingreso de choque propuestas por las políticas públicas no tienen forma de competir con los recursos que provee el patrón, y mientras este tenga una fuente tan exorbitante de ingresos como la producida por el tráfico de las drogas, habrá el suficiente dinero para comprar armas, organizar ejércitos y corromper la institucionalidad del Estado y hasta a la sociedad en general. Al fin y al cabo, el capo se mueve por los mismos valores competitivos que estimula el sistema capitalista. Por eso, aunque a veces el narco sea socialmente vilipendiado, su dinero siempre será bien recibido.

En este orden de idea, los esfuerzos por la seguridad y convivencia local, aunque valiosos, siempre serán insuficientes para combatir un fenómeno global. Las presiones de la comunidad internacional por adoptar políticas prohibicionistas tienen su efecto más negativo en la comunidad local y en esto radica el fracaso de las políticas de seguridad ciudadana. Las administraciones siguen considerando como orden natural de las cosas la prohibición, sin pensar que no cuestionar el enfoque de las políticas contra el tráfico de drogas y armas solo hará que se gasten importantes recursos del Estado, que muy seguramente desde un enfoque de seguridad pública no policivo tendrían mayores resultados, y lo más importante, menos pérdidas de vidas. Para que las políticas locales funcionen es necesario que los gobiernos locales comiencen a presionar al gobierno nacional para que cambie su política antidrogas, con el concurso del bloque de países latinoamericanos que no estén más dispuestos a seguir tolerando la criminalidad y la violencia de cuenta de los inmensos recursos que produce una actividad que no tiene más valor agregado que el de ser ilegal. Ciudades como Medellín tienen que padecer esta negativa consecuencia, con una fuerte inversión de los derechos humanos, supuestamente salvar vidas de las drogas de los ciudadanos del Norte a cambio de la sangre que hacen correr las mismas armas del Norte sobre los territorios del sur.

Pero en ciudades como Medellín se presentan además otras inversiones de los derechos humanos. Una muy importante es la transformación de los bienes jurídicos a proteger por el sistema penal. A pesar de las altísimas cifras de homicidio que se han presentado en los últimos años en la ciudad, el nivel de impunidad es superior al 95%. No obstante, la mayoría de la

población carcelaria de Medellín y el área metropolitana, que es casi el triple de la capacidad instalada en la ciudad, no se encuentra reclusa por homicidio; el 70% de la población se encuentra reclusa por tráfico o posesión de sustancias psicoactivas prohibidas<sup>24</sup>. Lo que se observa es que los recursos policiales y del sistema penal del Estado no son eficaces en la protección de bienes jurídicos superiores como la vida, dignidad y, si se quiere, el patrimonio de las personas; y a cambio, utilizan como representación simbólica de la acción penal, las condenas por delitos menores, cuyo bien jurídico protegido no está claro y que son determinados en estos contextos.

El modelo de políticas criminales adoptado no es viable, ya las cárceles están más que llenas. La alternativa para la Colombia no puede ser la de penalizar todo tipo de conductas cuando sus instituciones ni siquiera pueden garantizar los bienes jurídicos superiores de la vida, libertad y dignidad de las personas. A esto se suma que Colombia es el segundo país con más fuerza pública en América latina después de Brasil, que tiene cuatro veces su población. Un modelo viable de sociedad no puede estar fundado en más cárceles y más policías y menos en la punibilidad de conductas de elección individual que no dañan a otros, mientras los bienes jurídicos superiores no son protegidos efectivamente por el Estado. Esta es la trampa antidemocrática de las políticas locales: no asumir una discusión participativa sobre el fenómeno de las drogas con sus ciudadanos, y a cambio solo pensar en las imposiciones de los países del Norte, que solo obligan a gastar en policía y en seguridad.

Ningún gobierno del mundo al pensar estrategias de seguridad piensa en la ampliación de las libertades civiles e individuales. Por el contrario, la seguridad es asociada

a una intervención mayor del Estado en todas las actividades cotidianas de los ciudadanos: cámaras de vigilancia, controles más estrictos en los sitios públicos, flexibilidad del procedimiento policial, restricción del derecho a la intimidad, etc. En suma, la seguridad solo son restricciones a la libertad con el ánimo de sentirnos protegidos; no en vano, los regímenes fascistas se han afincado en el poder soportados en el discurso de la seguridad nacional.

Con el ánimo de que la seguridad ciudadana no sea una discusión exclusivamente de posturas autoritarias, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y agencias como ONU Hábitat han venido difundiendo el enfoque de seguridad humana, como una relación estrecha entre la seguridad física de las personas y comunidades con el enfoque de la integralidad de derechos, incluidos los ambientales. No obstante, frente a las posturas que limitan las libertades individuales es poco lo que tiene que decir el enfoque, que al respecto es sumamente timorato, ya que su mayor aporte es que éstas se limiten pero con mayor justicia social.

En síntesis, las políticas de seguridad y convivencia basadas en los enfoques de prohibición de las drogas y en las contradicciones sobre la producción y comercialización de armas, en sí mismas son autoritarias, no responden a preceptos racionales, se basan en una biopolítica de control del cuerpo y en una inversión de los derechos humanos que altera el tipo de bienes jurídicos protegidos, privilegiando la penalización de conductas individuales basadas en la decisión autónoma de los individuos, y en cambio se sacrifican bienes superiores

24 Personería de Medellín. *Informe sobre la situación de derechos humanos de Medellín. Noviembre de 2011.*

como la vida y la libertad en función de los intereses de los países más desarrollados. Desde ninguno de los modelos analíticos de políticas públicas, ni siquiera desde el más ortodoxo, el *rational choice*, se puede asegurar que estos enfoques y estrategias puedan resolver la situación de seguridad y convivencia en Latinoamérica. Ciudades como Medellín, en vez de seguir aplicando políticas irracionales de seguridad, poco eficaces y que cada vez incomodan más a los ciudadanos, debe empezar a dar el debate sobre la amarga realidad que le está tocando afrontar de cuenta de las políticas globales contradictorias entre drogas y armas.

### Bibliografía

- Borón, Atilio. Denver una masacre funcional al poder. En: diario página12, 24 de julio de 2012, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-199377-2012-07-24.html>.
- Casas Dupuy, Pablo. *Violencia, crimen y tráfico ilegales de armas en Colombia*. ONUDC, Bogotá, 2006.
- Comisión Global de Políticas de Drogas. Informe Guerra a las drogas. Documento disponible en Pdf. Junio de 2011.
- Global Information system on alcohol and health. Consultado el 29 de febrero de 2012 en: <http://www.who.int/gho/alcohol/en/index.html>
- Foucault Michael. *Los Anormales: la construcción social del Anormal*. Clases Colegio de Francia.

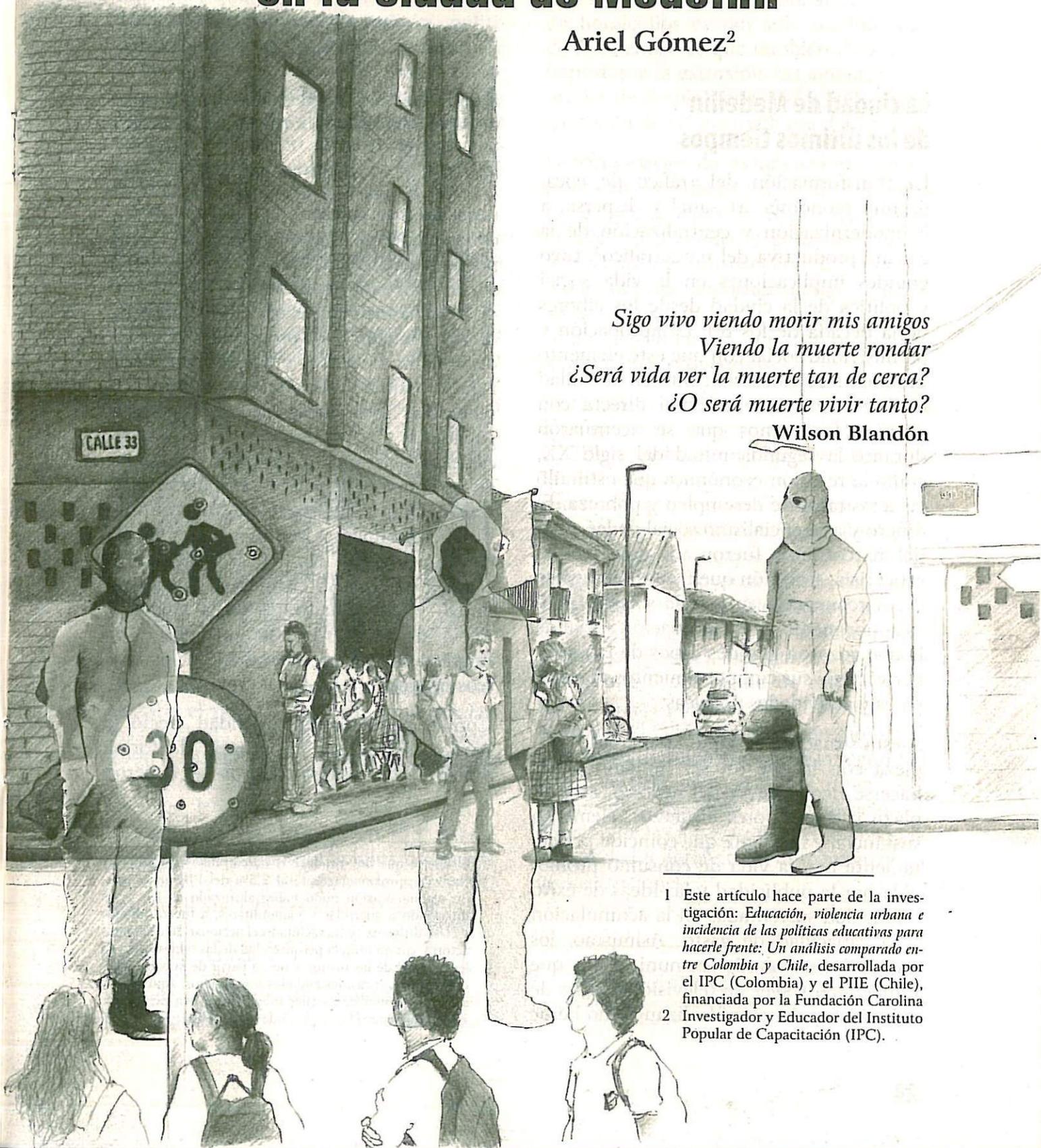
- Fondo para la cultura económica, México D.F. Hinkelammert, Franz J. *La inversión de los derechos humanos: El caso de John Locke*. En Revista Pasos, No. 85; sept. – oct. 1999, San José de Costa Rica.
- Horkeimer, Max. *Teoría tradicional y teoría crítica*. Sesión inaugural del curso de teoría crítica de 1937.
- El mundo. *Seis millones de muertes por tabaco en el 2010*. Consultado del 29 de febrero de 2012 en: <http://www.elmundo.es/elmundosalud/2009/08/26/tabaco/1251273994.html>.
- Organización Mundial de la Salud, OMS. Disponible en [www.who.int](http://www.who.int). Consultado el 27 de febrero.
- ONUDC. *La Globalización del Delito: una evaluación de la amenaza del delito organizado transfronterizo*. Disponible en Pdf, junio de 2011.
- Personería de Medellín. *Informe sobre la situación de derechos humanos de Medellín*. Noviembre de 2011, Medellín.
- United Nations Office on drugs and Crime, UNODC. World drug report. Documento disponible en Pdf. Viena, 2011.
- Vranckx An, et al. *Rastreo de armas: Perspectiva sobre el control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia*. Fundación ideas para la paz, Bogotá, diciembre de 2009.
- Zamora Jiménez, Arturo. En: Letras Jurídicas (6), Primavera de 2008, México. ISSN 1870-2155. [www.publimetro.com.mx/mundo/el-narcotrafico-es-el-delito-mas-lucrativo-del-mundo/mjfq!oq2EGB7J1TpQ/](http://www.publimetro.com.mx/mundo/el-narcotrafico-es-el-delito-mas-lucrativo-del-mundo/mjfq!oq2EGB7J1TpQ/) Consultado el 15 de febrero
- [www.eluniversal.com.mx/nacion/178459.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/178459.html), el 18 de junio de 2010.

# Violencia, Derechos Humanos y nuevas generaciones en la ciudad de Medellín<sup>1</sup>

Ariel Gómez<sup>2</sup>

*Sigo vivo viendo morir mis amigos  
Viendo la muerte rondar  
¿Será vida ver la muerte tan de cerca?  
¿O será muerte vivir tanto?*

Wilson Blandón



<sup>1</sup> Este artículo hace parte de la investigación: *Educación, violencia urbana e incidencia de las políticas educativas para hacerle frente. Un análisis comparado entre Colombia y Chile*, desarrollada por el IPC (Colombia) y el PIIIE (Chile), financiada por la Fundación Carolina

<sup>2</sup> Investigador y Educador del Instituto Popular de Capacitación (IPC).

### La ciudad de Medellín de los últimos tiempos

La transformación del tráfico de coca, de una economía artesanal y dispersa, a la modernización y centralización de la cadena productiva del narcotráfico<sup>3</sup>, tuvo grandes implicaciones en la vida social y política de la ciudad desde los albores de la década de los 80. La aprobación y permisividad social con que este elemento productor de violencia contó en la ciudad de Medellín, tiene relación directa con algunos fenómenos que se acentuaron durante la segunda mitad del siglo XX, como la recesión económica que estimuló las altas tasas de desempleo y pobreza. El dinero y asistencialismo social de las arcas del narcotráfico fueron un paliativo en esta crisis, situación que facilitó el ingreso del narconegocio en la vida social y política, por medio de la aprobación social de la que gozaron grandes capos de la mafia, derivada de sus comportamientos filantrópicos y actividades políticas.

A esta situación se sumó la aparente simpleza con la que un ser humano podía hacerse rico a través del negocio, a corto plazo y sin mayores esfuerzos, elemento sustancial y relevante que coincide perfectamente con la vida de consumo promovida por la publicidad y las ideas de éxito y felicidad sustentadas en la acumulación y la capacidad de gasto. Asimismo, los medios masivos de comunicación que refuerzan a través de televisión ideales de una vida opulenta e idealizan como héroe

al capo o al sicario que promulgan respeto y poder y lo buscan a través de las armas y el dinero.

Los 80 fue una época próspera para el negocio. Los carteles de la coca habían consolidado un imperio económico al que pocos pudieron resistirse. Un panorama sociopolítico de agotamiento y desencanto de la lucha insurgente, que no había logrado dar solución a los problemas derivados de la lucha de clases y distribución de la riqueza, sumado al número creciente de secuestros y la indignación de grandes ganaderos y terratenientes por las prácticas extorsivas y de intimidación recibidas de los grupos guerrilleros, fortalecieron la articulación de los capos con fuerzas políticas, económicas y militares de tendencia contrainsurgente. No podemos olvidar los capítulos del MAS (Muerte a Secuestradores) y los escuadrones de la muerte a inicios de los 80, ni los famosos grupos de limpieza social que operaban en los centros urbanos.

Con la demanda de seguridad creció la oferta privada que se proveía de forma violenta. Los intermediarios se hicieron

3 El dinero que hoy produce el narcotráfico en Colombia equivale aproximadamente al 2,5% del PIB en el país. En alguna ocasión pudo haber alcanzado el 4%, y ha financiado a guerrillas y paramilitares, a fuerza pública y clase dirigente, y ha facilitado el accionar de diferentes actores, comprando la permisividad de las sociedades y la legitimidad de las instituciones, a partir de la corrupción de políticos, curas, hacendados y ganaderos, aquí la lista sería interminable. La silla vacía. Entrevista de Juanita León a Alejandro Gaviria. 15 de mayo, 2011

necesarios para relacionar las partes. Se trataba de empresarios del crimen al mando de varias bandas que negociaban con la muerte, y que ahora colocaban un precio diferencial a la cabeza de policías, políticos y ciudadanos del común, haciendo de la muerte una empresa o un negocio. Nacieron así las llamadas 'oficinas'. Los más jóvenes fueron la carne de cañón en ese mercado de la muerte. Los grupos de amigos y las galladas fueron el instrumento de reclutamiento de las bandas de sicarios.

Con esta combinación de fuerzas y violencias, en la que el narcotráfico fue nudo articulador y financiero, creció la tolerancia social hacia la ilegalidad, disminuyó la legitimidad de las instituciones, al tiempo que la privatización de la violencia y la seguridad contó con recursos importantes para hacerse viable. Un grupo social había sufrido como ningún otro la vulnerabilidad que el contexto le presentaba: *los jóvenes* fueron señalados como víctimas y victimarios. Desde que empieza la década de los noventa hasta hoy, en Medellín han sido asesinados más de 40.000 jóvenes entre los 14 y 26 años de edad. La lista se engrasaría exponencialmente si contáramos también campesinos, indígenas, policías, políticos y capos.

Para inicios de los noventa, Medellín detentaba el penoso lugar de ser la ciudad más violenta de América Latina. Entre 1990 y 1999 hubo 45.434 homicidios. El menor número de homicidios se presentó en 1998 con 2.854, y el año con la más alta tasa fue 1991, con 6.658<sup>4</sup>. Hasta 1995 el número de homicidios no bajaba de 4.000, y hasta 2002 fue de casi 3.000 por año. Para 1990 el número de habitantes de la ciudad no superaba 1'700.000 y para 2002 era de 2'025.293.

Aunque el número de homicidios presentaba tendencia a la baja, aún eran niveles

muy altos. Además, la disminución en número de muertes violentas por año no equivale a decir que una sociedad tenga más seguridad y menos violencia. La tasa de homicidios es tan solo un indicador de ésta, entre los que también tiene lugar importante la extorsión, las amenazas, los niveles de desplazamiento forzado y la legitimidad de las instituciones del Estado.

La participación de las más jóvenes generaciones en el conflicto que de allí se generó, fue estimulada por la escasez de oportunidades institucionales para resolver los problemas de subsistencia. La promesa económica del narcotráfico engrosó las filas de sicarios, que convirtieron la muerte en un mercado negro que les representaba retribuciones monetarias.

Las bandas de milicianos que habían sido formadas por grupos subversivos como el EPL y el M19 en algunos barrios de Medellín, pasaron a ser una fuerza militar entrenada que sirvieron posteriormente a los capos y a las autodefensas (estos últimos llegaron a ocupar más del 50% de la ciudad). Los jóvenes que inicialmente combatían al Estado desde una estrategia insurgente, pasaron en muchos casos a trabajar para él, de manera soterrada e ilegítima y por medio de estratagemas con la fuerza pública e intereses mafiosos cercanos a la vida política. Aunque la privatización de la violencia y de la seguridad había surgido años atrás, el dinero del narcotráfico estimuló la cualificación y difusión de las mismas. Con ellas creció la impunidad y aumentó la desconfianza en las instituciones.

4 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (datos 1990-2007) y Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Medellín.

Durante el primer quinquenio de la primera década del 2000, en la ciudad se llevaron a cabo dos procesos de desmovilización masiva de paramilitares. Aproximadamente 2.900 sujetos de los bloques Cacique Nutibara y Héroe de Granada entregaron las armas en un par de ceremonias que para muchos fueron una completa farsa por razones diversas. Entre ellas aparecen versiones de jefes paramilitares desmovilizados que indican que todavía horas antes de la ceremonia del 25 de noviembre de 2003 (desmovilización del bloque Cacique Nutibara), había personas en los barrios recogiendo firmas y convenciendo a jóvenes para que simularan haber sido combatientes de las autodefensas en la ciudad. A cambio recibirían diferentes prebendas económicas que ayudarían a sobrellevar las precarias condiciones de sobrevivencia que la mayoría de ellos tenían que soportar. Otros elementos para reforzar este argumento son la continuidad hoy de las estructuras, la prolongación del negocio de la coca, el lavado de activos y la movilización de armas al interior de la ciudad, que indican que diversos mandos medios nunca se desmovilizaron, o que una vez hicieron parte de la parafernalia

que precedió y sucedió a la aparente desmovilización, remplazaron a los grandes jefes paramilitares una vez estos fueron extraditados a los Estados Unidos.

La herencia que estas pseudodesmovilizaciones dejaron a la ciudad está cargada de dudas y desencanto. Los brazos armados de las filas paramilitares continuaron delinquiendo, protegiendo rutas y centros de distribución, también a los nuevos jefes, participando en cada uno de los eslabones de la cadena productiva del negocio, monopolizando rentas legales e ilegales, lavando activos y, lo peor, reclutando para el conflicto a jóvenes generaciones que no han dejado de padecerlo desde su primer día de vida.

Posterior a la desmovilización de los bloques paramilitares hasta 2008, Medellín tuvo una baja en la tasa de homicidios. En 2008 empiezan las extradiciones a Estados Unidos de los grandes capos de las autodefensas. Entre ellos alias *Adolfo Paz* o *Don Berna*, quien fuera la cabeza más visible de la llamada Oficina de Envigado. La crisis de mando que éste deja en Medellín y parte del Valle de Aburrá empieza a ser disputada ahora no por uno, sino por varios personajes que se habían

desempeñado como jefes de las bandas de sicarios de la famosa oficina. Hoy sobresalen en esta disputa los combos afines por un lado a Erick Vargas, alias *Sebastián*, y por otro a Maximiliano Bonilla, alias *Valenciano* (detenido hace algunos meses en Venezuela). Estos últimos, según información de algunas organizaciones defensoras de los Derechos Humanos en la ciudad, estarían estableciendo alianzas criminales con grupos armados ilegales como Los Gaitanistas, quienes al parecer ganan espacios de control territorial en la ciudad desde meses atrás.

El monopolio de la violencia entra entonces en un periodo de desavenencia, y la conquista del mando dispara nuevamente las tasas de homicidios, de reclutamiento de jóvenes, desplazamiento intraurbano y extorsiones en la ciudad, por solo nombrar algunos aspectos.

### Juventud ¿divino tesoro?

Las nuevas generaciones de la ciudad han crecido familiarizadas con la muerte y la ilegalidad, con los nexos institucionales y fuerzas ilegítimas violentas, con el miedo y la indignación, con la impotencia y desencanto hacia una esperanza

de seguridad y paz. Para muchos ha sido evidente el fortalecimiento de alianzas mafiosas con la fuerza pública; la ciudadanía lo dice a viva voz y no pasa nada, y nuevamente los jóvenes son las víctimas más afectadas:

*Entre enero de 2009 y febrero de 2011, perdieron la vida 1982 personas entre los 11 y los 25 años. La vulnerabilidad de la población más joven está en aumento, especialmente de los menores de edad. El rango de edad de los 18 a los 25 años aporta el número más alto de homicidios en la ciudad, pero el mayor incremento porcentual de muertes se registra en el rango de los 11 a los 17 años. Durante todo el año 2009 fueron asesinados cada mes aproximadamente 12 jóvenes con edades entre los 11 y los 17 años; en el año 2010 el promedio fue de 14. En este mismo período fueron asesinados cada mes aproximadamente 66 jóvenes con edades entre los 18 y los 22 años; en el año 2010 el promedio fue de 60.<sup>5</sup>*

La tasa de homicidios vuelve a dispararse. De acuerdo al análisis que hace la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín sobre la seguridad, en los últimos tres años la tasa de homicidios en la ciudad aumentó, al pasar de 28,6 muertes por causas violentas por cada 100.000 habitantes en 2007, a 43,4 en 2010. Las percepciones sobre seguridad ciudadana son cada vez más negativas y la credibilidad en instituciones del Estado como la Policía sigue en descenso.

Este ambiente absolutamente conflictivo, violento e irrespetuoso de la vida y la dignidad humana, se ha fortalecido en las últimas tres décadas. Desde entonces, las nuevas generaciones han crecido en medio de las balas. La violencia, la ilegalidad, la desconfianza en las instituciones y la naturalización de la muerte han sido elementos constitutivos del ambiente socializador en que han crecido generaciones enteras.

Mientras la violencia recrudece, el gasto en seguridad crece de manera alarmante en el país. Según cálculos del ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, entre 1980 y 2005 el país se habría gastado 140 billones de pesos en la guerra. Solo en 2010 gastó \$21 billones, y para 2011, más de \$19 billones<sup>6</sup>. El país sigue avanzando en agendas legislativas que abordan el tema de seguridad y convivencia desde una lógica altamente militar y represiva, tal y como lo viene haciendo desde décadas atrás, y en la ciudad no parece suceder nada distinto. La solución de los problemas de violencia juvenil siguen resolviéndose por la vía de la penalización, y eso sin mencionar que las cárceles y centros de reclusión son cada vez lugares más insalubres y humillantes, no aptos para la resocialización y la educación de sujetos sociales. Mientras tanto, los jóvenes se debaten entre la escasez de oportunidades y la exigencia que la sociedad les hace como presente y futuro de la nación.<sup>7</sup>

## **El Derecho a la Educación: Un campo de afectaciones originadas en el conflicto**

Medellín ha sido por más de tres décadas impactada por la violencia generada en el negocio del narcotráfico y, como se ha insistido, las nuevas generaciones han sido las más afectadas. Por su parte, la escuela se convirtió en campo de batalla de los ac-

<sup>5</sup> Agencia de Prensa IPC. Boletín informativo 2. Marzo 28 de 2011.

<sup>6</sup> El Espectador, mayo 10 de 2011.

<sup>7</sup> El índice más elevado de desempleo juvenil en la región se presente en Colombia. Mientras países como Perú y Venezuela registraron en 2009 tasas de 12,6% y 13,6%, respectivamente, Colombia les dobló con 26,3%. VILLAMIL, Edwin Mauricio. *Desempleo juvenil en Colombia: el más elevado de América Latina*. Agencia de información laboral. Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2011.

tores armados ilegales. La convivencia escolar ha sido atravesada desde años atrás por la violencia, y a su vez, los conflictos que se dan al interior de la escuela han sido resueltos en algunos casos por fuera de la misma a través de actores armados. La presencia de estos actores en las áreas circundantes a la escuela ha generado limitaciones a la libertad de movilización, ha impuesto en algunos momentos mecanismos de control social y pautas de comportamiento. Al mismo tiempo, escuelas, estudiantes y docentes han sido blanco de ataques que, de acuerdo a la historia, han desembocado incluso en asesinatos y en el cierre temporal de establecimientos educativos.

Según la Unidad Permanente de Derechos Humanos (UPDH) de la Personería de Medellín, la confrontación entre bandas ha generado una tasa de deserción escolar que se sitúa hoy en un 3,5% en toda la ciudad, que equivale a 15.000 estudiantes aproximadamente. Según informó esta misma unidad, en 2011 fueron asesinados 14 estudiantes de la ciudad, y 370 fueron víctimas de amenazas. De las 224 instituciones educativas que tiene Medellín, 23 están en situación de riesgo por fronteras impuestas por los grupos armados ilegales. Estos problemas han obligado el retiro de 965 estudiantes de los salones de clase.

Además del derecho a la vida, otros derechos como la libertad de movilidad y el derecho a la educación han sido vulnerados. Centenares de niños y jóvenes, producto de las restricciones a la movilidad en el territorio, han visto vulnerado el derecho a la educación al no poder acceder a las instituciones de forma segura y presencial, y han sacrificado la calidad cumpliendo contingentemente con currículos virtuales implementados para evitar un mayor incremento de la deserción escolar producto de esta situación.

Sin duda, en nuestro contexto las escuelas y el derecho a la educación están siendo seriamente afectados por las dinámicas del conflicto armado. Tal afectación ha cambiado las formas tradicionales en las que se presentaban los conflictos armados, donde las escuelas eran objeto de ataques, de uso logístico o de espacio para reclutar niños, niñas y adolescentes. Hoy estos espacios, tradicionalmente de intercambio de conocimiento y de producción y creación cultural, están siendo uno de los escenarios estratégicos de las disputas territoriales, en las que las fronteras invisibles se constituyen en barreras para el acceso a las instituciones educativas por parte de muchos estudiantes. Además al interior de éstas se trafica con drogas, se promueve la explotación sexual infantil y se reproducen las lógicas de poder y control social, a través de formas violentas como la intimidación, las amenazas y las agresiones físicas y verbales, que son patrocinadas y controladas, en algunos casos, por los combos armados que operan en los barrios o en las diferentes zonas.

Una de las principales formas de afectación del derecho a la educación en contextos de violencia está relacionada con la deserción escolar. Si bien para el caso de Medellín las cifras de deserción escolar tienen poca divulgación, indagaciones adelantadas por el Programa de Educación del IPC en algunas instituciones educativas de la Zona Noroccidental de Medellín, se aproximan a una cifra de 1.200 estudiantes que se vieron obligados a cancelar sus matrículas por motivos relacionados con las confrontaciones armadas en el año 2010.

De acuerdo con la información recabada por el IPC a través de fuentes testimoniales, la problemática de la Escuela en el contexto de las dinámicas de confron-

tación armada que se libra en la ciudad, tiene relación, además de la deserción, con otras afectaciones:

- La demarcación por parte de los actores armados ilegales de fronteras invisibles que limitan el acceso de los estudiantes a las instituciones educativas y que ponen en riesgo su vida e integridad. Esta situación ha logrado el reconocimiento de la Administración Municipal, que dentro de las medidas de contingencia ha puesto a disposición de algunas comunidades transporte escolar gratuito escoltado por la fuerza pública.
- La afectación del control territorial tiene efectos también en el derecho al trabajo de docentes y directivas de las instituciones educativas que han sido objeto de amenazas, retiros y traslados involuntarios producto de las presiones ejercidas por los actores armados.
- El reclutamiento forzado es una práctica vulneradora de un conjunto amplio de derechos. Cifras de la Policía Metropolitana muestran el incremento del número de capturas de niños, niñas y jóvenes vinculados a estos grupos. Los niños y jóvenes están siendo en muchos casos instrumentalizados por los actores armados y en otros, seducidos por una oferta artificiosa de poder y estatus.
- Efecto del reclutamiento, estudiantes abandonan directamente las aulas, como también, muchas familias deciden desplazarse. Al tenerse que desplazar la familia, son muy altas las probabilidades de que niños, niñas y jóvenes no vuelvan, por lo menos de manera inmediata, a retomar sus estudios.

Finalmente, los efectos del microtráfico al interior de los establecimientos educativos están capturando la atención de los niños y jóvenes ya sea como consumidores o expendedores al menudeo, y al mismo tiempo, están financiando una cadena de

criminalidad, al tiempo que las afectaciones parecen ampliarse a aspectos que trascienden el mero hecho de ir a la escuela. Entre ellos tenemos:

- Enfrentamientos armados.
- Desplazamiento de estudiantes.
- Explotación sexual de niños y niñas escolares.
- Legitimación de la muerte como respuesta a agresiones (naturalización).

En este sentido, las indagaciones hechas al respecto también nos han colocado en la tarea de empezar a leer el enfoque desde los cuales se sustentan las políticas públicas para atender las causas estructurales de estas afectaciones, llegando a la conclusión que la respuesta del estado es, en términos generales, parcial y de choque, en el sentido de que:

- Las instituciones educativas no cuentan con dispositivos que les permitan atender esta problemática: implementación prevalente de iniciativas de control como requisas pedagógicas, vigilancia, circuitos de seguridad amparados en cámaras de video; la reubicación o delegación de tareas en la casa para estudiantes, que a razón del conflicto armado no pueden acceder diariamente a las IE (fenómeno conocido como *fronteras invisibles*), aspecto que no sólo niega el derecho la experiencia socializadora que ofrece la escuela, sino que, además, niega o minimiza una problemática estructural que no se resuelve con paños de agua tibia.
- Las estrategias prevalentes desde la política pública se concentran en la coerción y represión, como con el caso de la penalización juvenil en la Ley de Seguridad ciudadana de 2011, el incremento de la fuerza pública en los alrededores de las escuelas, la presencia de escoltas de la policía en rutas escolares (proyecto Rutas Seguras)

### Vinculación de NNJ al conflicto armado

Según datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), desde 1999 hasta hoy Antioquia es el departamento del país donde más niños y niñas se han desvinculado y han sido rescatados de las filas de grupos armados ilegales.

No se dispone de cifras exactas. El Ministerio de Defensa habla de 8.000 para todo Colombia, y algunas Organizaciones No Gubernamentales de 11.000 y hasta de 14.000. En lo que sí se coincide es en que cada vez las víctimas son los más pequeños. Según datos de UNICEF, en 2002 la edad media de reclutamiento era de 13,8 años, y en 2006 de 12,8, lo que indica que el promedio de edad de vinculación va en descenso.

Según la Secretaría de Gobierno de Medellín en la anterior administración municipal, unos 50 mil menores de edad se encuentran inmersos en entornos de violencia y conflicto, y unos 9 mil están en riesgo de ser reclutados por grupos delincuenciales de la ciudad. Al menos la mitad de los integrantes de estos combos serían menores de edad, aseguran organizaciones sociales. En condición de víctimas, un buen porcentaje es involucrado inicialmente contra su voluntad, en labores como la distribución de estupefacientes, porte ilegal y transporte de armas. Posteriormente se transforman en victimarios al participar en delitos como el hurto calificado agravado, concierto para delinquir y homicidio, al servicio de algún capo.

En el lanzamiento de una campaña nacional reciente contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto, el presidente, Juan Manuel Santos, quiso recordar que “el 47% de todos los desmovilizados de

la guerrilla y de los grupos paramilitares, cerca de 25.000, fueron reclutados cuando eran niños”. Eso sin contar con el costo que representa la utilización que la fuerza pública viene haciendo de niños y niñas en el marco de las campañas cívico-militares. *“Los utilizan en campañas lúdicas, como informantes, los suben a los helicópteros, hacen campañas en donde les colocan prendas militares, y por supuesto en zonas de conflicto como las de Colombia. Eso los coloca altamente en riesgo”*, explicó Carlos Martínez, de la ONG Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia.<sup>8</sup>

### Violencia generalizada contra NNJ

Los índices de maltrato a niños, niñas y jóvenes siguen disparados. En los grupos más excluidos están las principales víctimas de este fenómeno. Según un estudio del Grupo de Microeconomía Aplicada de la Facultad de Economía de la Universidad de Antioquia, utilizando información de la Encuesta de Calidad de Vida Medellín 2008, encontró que el 11% de los hogares de Medellín reportaron al menos un episodio de violencia en el interior del hogar, que puede ser física, psicológica, sexual o económica.

Por estrato socioeconómico, el 1 y el 2 son los más vulnerables, y en hogares donde el jefe de hogar es mujer se reportaron más casos de violencia que frente a hogares con jefes hombres. Los episodios están correlacionados con el nivel educativo del jefe, indicando que a menos educación, más casos de violencia reportados. Entre los aspectos a indagar como características

<sup>8</sup> <http://www.rnw.nl/espanol/bulletin/colombia-reclutamiento-de-ni%C3%B1os-es-pr%C3%A1ctica-sistem%C3%A1tica-de-grupos-armados>

que incrementan la probabilidad de violencia están: el número de personas en el hogar, hogares con menores de 10 años, el consumo de alcohol, si el jefe del hogar está desempleado, etc.<sup>9</sup> El círculo de violencia se reproduce en todas las esferas de la vida y desde edades tempranas los sujetos se ven abocados a condiciones de vida de desprotección, abandono y miseria, afectando un amplio campo de derechos y restando garantías para el desarrollo de sus libertades.

Más de mil menores de edad en la ciudad se encuentran en situación de indigencia, y alrededor de 10.000 desplazados<sup>10</sup>. Según informa la Personería Municipal, entre 2009 y octubre de 2011 diferentes comunas y otros municipios han expulsado a 11.391 niños, niñas y jóvenes a vivir en situación de calle en la ciudad. Y entre enero y noviembre de 2011 se presentaron 82 casos de amenazas contra la vida de niños, niñas y jóvenes. Solo entre enero y septiembre de 2011 fueron asesinados en la ciudad 624 jóvenes que no superaban los 25 años, y 155 no pasaban de 17. Día a día, niños, niñas y jóvenes se socializan en un ambiente violento e ilegal que está sirviendo como referente para configurarse en sus múltiples identidades, valoraciones morales, ideas de justicia, dignidad, legalidad y formas de relacionarse con otros sujetos. Algunas expresiones como fronteras invisibles, extorsión, reclutamiento, desplazamiento, narcotráfico, hacen parte de la gramática sociocultural en la que se socializan nuestras nuevas generaciones.

El trabajo infantil aparece como otro factor de bastante incidencia en la múltiple afectación de derechos de niños, niñas y jóvenes. Alrededor de 60.000 niños y niñas de la ciudad trabajan, dice la Secretaría de Bienestar Social, situación que sirve como detonante de riesgos y vulneraciones diversas. El trabajo infantil es, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), *“todo lo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico”*. Al tiempo que estimula la desescolarización incentivada por las necesidades de sobrevivencia, está restando tiempos para el ocio, la recreación y al buen trato. Se les somete a largas jornadas de esfuerzo físico y a tratos desproporcionados acorde a sus condiciones y en desventaja desde todo punto de vista. Asimismo, esta realidad estimula el círculo de la pobreza y es una amenaza para la configuración

9 Barrientos Marín, Jorge. *La socioeconomía de la violencia intrafamiliar*. Periódico El Colombiano. Julio 10 de 2011.

10 Mira, Nataly. *La infancia en Medellín entre la pobreza y la atención*. Periódico El Tiempo. Septiembre 4 de 2011.

de relaciones familiares estables, de amor y cuidado, de protección y seguridad.

Sería de gran importancia preguntarnos por los efectos sociales que estamos promoviendo en el mediano y largo plazo, cuando en el presente inmediato las condiciones de existencia que harán posible ese futuro no son dignificantes para quienes serán protagonistas de ese lugar en el tiempo. Ciertamente no se trata de seguir aduciendo con tono cínico que los jóvenes han perdido los valores, cuando ni siquiera han saboreado de manera integral el valor de la dignidad humana en toda la dimensión de sentidos que el término evoca. No se puede pedir a alguien que predique algo que no ha vivido, que no ha experimentado. ¿Cuáles serán los impactos socioculturales que tendremos en dos o tres décadas fruto de la realidad que hoy ofrecemos a las generaciones que forjarán ese destino?

### **La penalización como alternativa**

Hay costos invaluable que emergen de habitar contextos sociales violentos. El incremento de la tasa de muertes violentas, los índices de vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto, del desplazamiento y las

amenazas, son solo algunas de las múltiples consecuencias que reviste un fenómeno de violencia. En este panorama de desencanto y desesperación, aparecen somatizaciones que a modo de alternativas de cambio disparan las alarmas por su carácter estigmatizador y por poner en peligro la integridad de las nuevas generaciones.

Un fuerte ambiente coercitivo y sancionatorio sobresale en el paquete de alternativas judiciales que dispone el Gobierno central para librar a las sociedades del peligro que padecen por la presencia de "hordas juveniles desbordadas" que, al decir de algunos medios masivos de comunicación, representan el origen del caos social. El calor de este debate también ha incidido en ideas de algunos personajes de la política local y nacional para aumentar la vigilancia y control en las escuelas, instalando cámaras de seguridad y aumentando presencia de fuerza pública en los alrededores de los centros educativos, situación que preocupa a organizaciones sociales y miembros de la sociedad en general, quienes aducen que las medidas de vigilancia y represión solo pueden ser transitorias y nunca estructurantes de una política de seguridad y menos en

*la Escuela*, lugar que debe inspirarse en interacciones pedagógicas transformadoras de las prácticas socioculturales que estimulan la violencia, y no en interacciones sancionatorias e inspiradoras de miedo basadas en la vigilancia, el control, la sumisión y una pérdida sistemática del derecho a la intimidad.<sup>11</sup>

Las estrategias de prevención y atención a la violencia juvenil sobresalen así por su carácter penalizador. Las alternativas en materia educativa no son suficientes, al tiempo que se estimula un estado hipervigilante y controlador. Una alerta estigmatizante acerca de las nuevas generaciones como problema social, que se refuerza a través de políticos, medios de comunicación e instituciones sociales.

La recientemente aprobada Ley de Seguridad Ciudadana, que reforma entre otros el código 1098 de Infancia y Adolescencia, aumenta las penas, hasta 8 años, para los menores que cometen homicidio doloso, secuestro extorsivo o agresión sexual. Pagarán su condena

<sup>11</sup> No es un tema menor además, considerar que la presencia de policías y militares aumentará el riesgo de ataque a escuelas y miembros de comunidades educativas.

en centros de atención especializada y no podrán obtener la libertad a los 21 años, como ocurría antes del pasado 24 de julio. Permanecerán reclusos hasta que paguen los ocho años que les han impuesto.

El tema de la reincidencia es uno de los más complejos. Tenemos una tasa muy alta de jóvenes reincidentes, lo que significa que los procesos pedagógicos o las sanciones que se les están imponiendo no tienen la eficacia esperada. Las medidas sancionatorias no son coherentes con el carácter protector, pedagógico y de justicia restaurativa que emana de la Ley de Infancia y Adolescencia. No es justo, por demás, que un proceso de deliberación y consenso de más de una década que se invirtió en la configuración de la Ley 1098 sea echado por la borda a través de la decisión de reformarlo a menos de cinco años de funcionamiento, en los que ni siquiera nos hemos dado a la tarea de evaluarlo.

En medio de este panorama altamente represivo, las condenas han comenzado a desbordarse a tal punto que las cárceles del país no cuentan con las condiciones necesarias para garantizar un ambiente propicio y dispuesto para

la transformación de estilos de vida violentos. Las condiciones físicas y sanitarias de los centros de reclusión en la ciudad son insuficientes. El motivo de la crisis es que el Cetra y La Pola (los dos centros de atención especializada para menores de edad de Medellín) son insuficientes con sus 27 y 285 cupos, respectivamente, debido a que cada vez son más los menores de edad que son usados por las bandas para delitos como sicariato y cobro de extorsiones. Además de eso, no parece ser muy clara la coherencia entre el contexto sociocultural en que se produce el fenómeno de la violencia juvenil y los enfoques con los que se responde para atender pedagógicamente a quienes actúan por fuera de la ley. Carecemos de un enfoque diferencial para darle a cada niño, niña o joven lo que requiere desde sus particularidades individuales.

Los centros de atención especializada carecen de capacidades instaladas para atender de manera relevante a las nuevas generaciones que necesitan resocializarse. El modelo sobre el que están fundados ha venido colapsando, no es eficaz y tampoco se ofrece en condiciones suficientemente dignas. De acuerdo con Naciones Unidas, en su *Informe mundial*

*sobre la violencia contra los niños y las niñas*, los menores encarcelados tienen mayor probabilidad de cometer delitos en el futuro que los que acceden a programas alternativos. Estudios sobre la reincidencia entre menores sentenciados a penas privativas de libertad han hallado que entre el 50 y el 70% son arrestados nuevamente en un plazo de uno a dos años tras su puesta en libertad. En cambio, las tasas de reincidencia de niños y niñas que han participado en programas alternativos de base comunitaria son del 10%. Requerimos de nuevos enfoques, metodologías, estrategias y acciones pedagógico-educativas para transformar las condiciones estructurales que hacen que los sujetos opten por una vida asociada a la violencia y la ilegalidad.

La aplicación de instrumentos fuertemente punitivos para atender el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) está en total desacuerdo con los principios básicos enunciados por la Convención de los Derechos del Niño y al artículo 2 de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, el cual establece que la privación de libertad de un menor deberá decidirse como último recurso, por el periodo

mínimo y necesario, y limitarse a casos excepcionales. En materia alternativa, o al menos complementaria a las medidas punitivas y represivas del SRPA, sería importante preguntarse por las opciones de prevención, en un contexto sociocultural y político en que las nuevas generaciones no reciben las garantías mínimas para una vida digna, sin miseria y sin violencia. Si no podemos garantizarles a nuestros jóvenes una vida en la que acceder a la educación pública sea un derecho y no un servicio, en que no tengan que abandonar las aulas para irse a trabajar desde edades tempranas, y que no encuentren en la ilegalidad lo que la legalidad no les permite para su mínima sobrevivencia, ¿podremos entonces culparle y castigarle por la realidad violenta e injusta que hemos creado y de la que es una víctima más?

### Una ciudad de contrastes

Sería atrevido desconocer que en medio de un contexto bastante hostil como el de la ciudad hoy, existen esfuerzos muy interesantes para alentar la transformación de nuestras condiciones de vida asociadas a la violencia. En medio de una realidad atravesada por el conflicto armado y las arcas ilícitas del narcotráfico se levanta otra ciudad, mucho más moderna políticamente hablando, más incluyente y con intereses más genuinos de cambio.

En medio de esa ciudad violenta también conviven miles de niños, niñas y jóvenes integrando la Red de Escuelas de Música financiada con dineros públicos de la Secretaría de Cultura Ciudadana. El movimiento cultural de jóvenes ha tomado fuerza a través de expresiones musicales y artísticas. Las mujeres, las madres víctimas del conflicto, el movimiento estudiantil universitario, son solo parte de las oportunidades con que cuenta Medellín para

construir horizontes de futuro distintos a los que vivimos hoy.

En materia educativa la ciudad ha experimentado con los últimos dos gobiernos municipales cambios importantes. La cobertura en educación se ha ampliado a la primera infancia a través del programa Buen Comienzo de la Alcaldía. Desde su creación, el programa llega a todas las comunas de la ciudad. Colegios nuevos en los últimos 3 años, jardines infantiles construidos en zonas más vulneradas de la ciudad, disminución de tasas de deserción escolar, avances importantes en materia de gratuidad, restaurantes escolares y hasta subsidios parciales a tiquetes de transporte estudiantil.

Medellín es en síntesis una ciudad de amplios contrastes, una ciudad en la que casi la mitad de sus habitantes viven en situación de pobreza. Allí se levanta la voz de otra ciudad más humana, más resistente y con mayor esperanza en una vida distinta, respetuosa del otro y la otra, de la diferencia, y con capacidad para compadecerse con el dolor de los demás. Una ciudad más solidaria en medio de una realidad individualista, indiferente y violenta. Eso la hace más compleja.

### Enunciando posibles recomendaciones

Evidentemente, para empezar a transformar este contexto de violencias múltiples y afectaciones a un campo diverso de derechos humanos, especialmente de nuestras más jóvenes generaciones, es necesario ampliar el espectro de oportunidades para cualificar las condiciones de vida personal y familiar que aquejan a más del 40% de las familias de la ciudad. Es fundamental ampliar las opciones para acceder a la educación y para tener una vida digna con los

mínimos de sobrevivencia asegurados por el Estado.

Los medios masivos de comunicación tienen un lugar relevante en la socialización de los grupos humanos. Por tanto, deberán jugar un papel preventivo y formativo, alejado de los intereses económicos que emanan del sensacionalismo de la guerra y la criminalización de jóvenes.

Es necesario construir mecanismos de protección a las escuelas, a los sujetos que la integran y al derecho a la educación mismo, afectado enormemente por el fenómeno de violencia e ilegalidad, donde el narcotráfico ha sido eje articulador. Hoy en día tenemos decenas de estudiantes y docentes amenazados, asesinados e intimidados por grupos armados que operan al margen de la ley. Sabemos de escuelas que han sido víctimas de ataques, de niñas que han sido objeto de violencia y explotación sexual y de niños y jóvenes seducidos para vincularse a actividades directas del conflicto a modo de informantes, *carritos* y expendedores de sustancias psicoactivas.

Si uno de nuestros objetivos es el de la transformación de nuestras prácticas socioculturales, aprendidas y reproducidas en un contexto

de violencia e ilegalidad, es claro que dicho propósito no puede lograrse sin la educación. La transformación de la que se habla es en sí misma un hecho educativo y no un resultado de acciones aisladas y acordes a las voluntades políticas del gobierno de turno. Es importante admitir que requerimos de un proyecto educativo a largo plazo, en el que concentremos esfuerzos sistemáticos y de largo aliento a través de políticas, prácticas pedagógicas concretas, contenidos curriculares, acciones didácticas con un enfoque sociocultural, y por ningún motivo, el enfoque de la competitividad podrá ser su inspiración. Las alternativas para resolver el tema de las desigualdades no debe ser planteado desde un enfoque asociado a la competitividad y el emprendimiento (como lo enuncian los planes de desarrollo para Medellín y Antioquia), pues dichas lógicas solo refuerzan prácticas heredadas de una idea de Darwinismo Social y del triunfo de los fuertes sobre los más débiles. Al mismo tiempo, pseudovalores como la competitividad y el individualismo estimulan prácticas como el todo vale, la desconfianza en el otro, la indiferencia y la cultura del atajo, tan propios de

este modelo de ilegalidad que tanto se quiere combatir, al menos desde la teoría.

Asimismo, es absolutamente necesario preguntarnos por las acciones pedagógicas dirigidas a la resocialización de jóvenes que han infringido la ley. Para ello tendremos que ocuparnos de las rutas de atención y restitución, de los procesos de acompañamiento en los centros de atención especializada, los enfoques pedagógicos sobre los que se sustentan las intervenciones formativas y sobre las estrategias y acciones que se implementan para hacerlo posible. Tendremos que ocuparnos de detalles como las condiciones de vida, la calidad en la atención y la respuesta a la concreción de otros derechos que pueden ser violentados cuando un sujeto es privado de su libertad. Esta iniciativa deberá dirigirse a promover acciones pedagógicas y educativas pertinentes para nuestro contexto sociocultural, y a atender de manera diferencial a los grupos poblacionales, entendiendo diferencias culturales, sociales, etarias, de género y de las infracciones cometidas, que apunten a prevenir la violencia y a transformar las lógicas culturales de la ilegalidad.

De este modo, los procesos educativos para fortalecer la paz y la convivencia en las escuelas y otros escenarios de educación deberán ser más una vivencia cotidiana de los sujetos a través de experiencias ligadas al arte y la cultura, y no un contenido curricular, susceptible de ser transmitido en una cátedra enciclopédica al modo de una educación bancaria.

Además, este fenómeno nos lleva a considerar algunos elementos importantes a tener en cuenta en el momento de generar acciones de incidencia, atención, prevención y formulación de políticas públicas pertinentes a la problemática:

- Reconocer que la violencia armada organizada es un conflicto de orden mundial, con variaciones específicas de acuerdo a las regiones.
- Reconocer el interés superior de niños, niñas y jóvenes, por encima de la naturaleza de cualquier conflicto.
- Este problema no es solo jurídico. También tiene implicaciones éticas, políticas, morales.
- Tener en cuenta que la transformación de esta realidad es un proceso de largo aliento, que necesita de acciones específicas, sistemáticas y legitimadas por el Estado y la sociedad civil.
- Reconocer que este conflicto tiene elementos culturales, lo que hace que muchas de las prácticas violentas sean reproducidas, estereotipadas y convertidas en modelos de vida.
- Pese a que es importante reconocer en el fenómeno un hecho social con tendencias globales, hay unas condiciones específicas definidas por cada contexto. La formulación de iniciativas de incidencia, formación, política pública y demás deberá contar con este elemento diferencial, además de otros relacionados con el género, las condiciones económicas, etc.

- Considerar que la urbanización del conflicto reviste complejidades distintas a las evidenciadas en lo rural (estructuras, modos operando, alcances, etc.).
- Garantizar que de este fenómeno no se deriven oportunidades al servicio politiquero o manipulable de la atención pública.
- Una lectura del fenómeno debe contener análisis de factores económicos, sociales, políticos y culturales integrales que lleven a tomar medidas complementarias a la seguridad. No se trata de laxitudes sino de pertinencia, no de análisis moralistas y criminalistas del fenómeno sino de medidas realmente transformadoras. El endurecimiento del sistema penal debe ser la última opción. Las alternativas deben ser en materia pedagógica, de protección y oportunidades.

### BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA

- Agencia de Prensa IPC. [www.ipc.org.co/agencia-deprensa](http://www.ipc.org.co/agencia-deprensa).
- Alcaldía de Medellín, Secretaría de Gobierno. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (datos 1990-2007) y Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).
- El Espectador, mayo 10 de 2011.
- La Silla Vacía. Entrevista de Juanita León a Alejandro Gaviria. 15 de mayo de 2011.
- Programa por la Paz, campaña nacional e internacional *Por el derecho a defender los derechos humanos en Colombia* y programa *Somos Defensores*, apoyados por Oxfam y la Embajada Británica.
- Salazar, Alonso y Jaramillo, Ana María. *Las subculturas del narcotráfico*. Medellín: CINEP, 1992.
- Villamir, Edwin Mauricio. *Desempleo juvenil en Colombia: el más elevado de América Latina*. Agencia de información laboral. Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2011.

# Las múltiples violencias que se viven en la escuela y las afectaciones en la configuración de las subjetividades

Ángela María Urrego<sup>1</sup>

*"Hay algo que nos quiere decir la  
violencia en las escuelas  
y que hemos dejado de escuchar en  
el permanente intento  
de extirparla de nuestros estableci-  
mientos".*

García y Madriaza.



<sup>1</sup> Educadora IPC. Licenciada en Educación de la Universidad de Antioquia. Candidata a Magister en educación y desarrollo humano del CINDE. Docente investigadora del IPC. Miembro del Observatorio de Violencias Escolares de Medellín.

En nuestra sociedad es común encontrar diversas y múltiples expresiones de violencia que están enraizadas en lo cotidiano, y por lo tanto parecen no sorprendernos ya. Es así como nos hemos ido acostumbrando a oír, a ver o a vivir situaciones relacionadas con la intimidación, el maltrato, la humillación, la falta de respeto a la diferencia, la homofobia, el golpe, el insulto, la burla, el homicidio, el robo, entre muchas otras manifestaciones de violencia, las cuales por la fuerza de la costumbre se van naturalizando e incluso justificando por distintas razones o motivos, llegando hasta legitimarlas y validarlas como formas de relacionamiento social.

Además nos hemos acostumbrado a que los medios de comunicación reporten diariamente enfrentamientos armados, atentados, homicidios, extorsiones, casos de corrupción, fronteras invisibles, desplazamiento forzado... En fin, la lista es larga y en la mayoría de los casos es difícil definir si se trata de los impactos del conflicto político e ideológico que involucra a las fuerzas del Estado y a la insurgencia, de la violencia armada organizada o de la delincuencia común. Muchas de estas situaciones obedecen, entre otras causas, a la proliferación de diversos grupos armados al margen de la ley que se presenta en la mayoría de las ciudades, y a las disputas territoriales por obtener el control de los territorios y a su vez el control de los expendios de drogas, armas, tráfico sexual y de las rentas que dejan las extorsiones. Estas disputas se recrudecen cada día más, y sus efectos repercuten en todos los ám-

bitos de la sociedad; y como es de esperarse, también han permeado los escenarios escolares, logrando que sus lógicas autoritarias, de abuso de poder por vía de la fuerza y de violación de derechos tengan un impacto directo en la configuración de las subjetividades de niños, niñas y jóvenes y en los ambientes en los que a diario se desenvuelven.

Por esto, para abordar el tema de las violencias que se presentan en la escuela es necesario reconocer que ésta como escenario de socialización representa un espacio de intercambio, de construcción y reconstrucción de prácticas y discursos que reflejan los valores y sentidos de la cultura, incluyendo por supuesto a las representaciones de la violencia que poseen los actores que en ella conviven. En este sentido, en la escuela se tejen vínculos con distintas esferas sociales y en ella confluyen diversos actores, que a su vez traen consigo sus propios referentes morales, sus propias lecturas de la realidad y los sentidos que les otorgan a las formas de relacionamiento que imperan en sus espacios cotidianos, las cuales conllevan unas relaciones de poder que se legitiman y naturalizan en una comunidad y que por tanto, al asumirse ya sea de manera colectiva o individual, van a influir en los modos de ser y en las formas de relacionamiento que se establecen con los demás. Pero reconocer esto no puede traducirse en pensar que la génesis de la violencia que se vive en la escuela está por fuera de su dominio y por tanto de su responsabilidad y posibilidad de acción, porque eso significaría, entre otros asuntos,

que la comunidad educativa, maestros, directivos, estudiantes y familias no pueden hacer nada para contribuir en la construcción de alternativas de tramitación de la misma.

## Definición de violencia

Pero ¿qué es eso que llamamos violencia? ¿Cómo entenderla? ¿Desde qué marcos de referencia podemos definirla? Con la intención de encontrar respuesta a estos interrogantes presento a continuación algunas de las múltiples definiciones que hay sobre el concepto de violencia, las cuales pueden acercarnos a su comprensión:

En primer lugar retomaré el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, el cual plantea que *“la amplia variedad de códigos morales imperantes en los distintos países hace de la violencia una de las cuestiones más difíciles de abordar... Todo esto viene complicado por el hecho de que la noción de lo que son comportamientos aceptables, o de lo que constituye un daño, está influida por la cultura y sometida a una continua revisión a medida que van evolucionando los valores y las normas sociales. La violencia puede definirse, pues, de muchas maneras, según quién lo haga y con qué propósito”*.

Sin embargo, pese a la aclaración que se hace, la OMS presenta una definición general de la violencia como:

*“El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. La definición comprende tanto la violencia interpersonal como el comportamiento suicida y los conflictos armados. Cubre también una amplia gama de actos que van más allá del acto físico para incluir las amenazas e intimidaciones. Además de la muerte y las*

*lesiones, la definición abarca igualmente innumerables consecuencias del comportamiento violento, a menudo menos notorias, como los daños psíquicos, privaciones y deficiencias del desarrollo que comprometen el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades”<sup>2</sup>*.

Por otro lado, Barasch y Webel (2002)<sup>3</sup> plantean dos tipos de violencia: la violencia abierta o manifiesta, que se caracteriza porque sus efectos son visiblemente notorios, y la violencia estructural, que es aquella que subyace en las instituciones culturales, económicas y sociales. Esta última se expresa además en la discriminación por edad, género, nivel económico, etnias, y facilita la existencia del autoritarismo, el terror, los abusos físicos y sexuales, entre otros. En este sentido, la exclusión social hace parte de la violencia estructural, la cual incluye aspectos de carácter político, de derechos, de género y de ciudadanía que determinan las relaciones entre los individuos y los estados.

Al respecto Concha-Eastman (2004)<sup>4</sup>, plantea que la exclusión produce lo que él denomina “violencia múltiple”, que es ejercida por el Estado, la sociedad y las familias. Este tipo de violencia se presenta principalmente en las áreas urbanas, donde se acumulan niños, niñas y jóvenes a quienes se les niegan sus derechos humanos fundamentales de educación, techo, alimento, entre otros, y además viven en un ambiente propicio para acceder y aprender distintas formas de criminalidad.

2 Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud. OMS. 2003

3 Citados por Krauskopf, Dina. Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares, 2006.

4 Ibid

También es pertinente retomar a Johan Galtung, quien nos dice:

*“El potencial para la violencia, como para el amor está en la naturaleza humana, pero las circunstancias condicionan la realización de ese potencial. La violencia no es como el comer o las relaciones sexuales, que se encuentran por todo el mundo con ligeras variaciones. Las grandes variaciones en la violencia se explican fácilmente en términos de cultura y estructura: la violencia cultural y estructural causan violencia directa, utilizando como instrumentos actores violentos que se rebelan contra las estructuras y empleando la cultura para legitimar su uso de la violencia”.*<sup>5</sup>

Ahora bien, para clasificar las violencias la OMS plantea tres formas: la violencia interpersonal, suicidio y violencia auto infligida, y la violencia colectiva. Entretanto, para Galtung la violencia se clasifica en: violencia directa, que es aquella que se presenta de manera verbal o física y fácilmente visible; violencia estructural, caracterizada por la injusticia y la desigualdad, que está ligada a las estructuras sociales y termina por ser institucionalizada; y por último, violencia cultural, que se materializa por medio del lenguaje, las ideologías, la ciencia, la religión, y se encuentra en las raíces más profundas de la cultura; por lo tanto, es más difícil de detectar y de transformar.

### ¿Cómo entender las violencias en la escuela?

El tema de la violencia en las escuelas ha venido cobrando fuerza, y por tanto ha comenzado a ser del interés de distintas disciplinas y sectores sociales, entre ellos la psicología, la sociología, los medios de comunicación, los decisores de política y, por supuesto, del sector académico y educativo. No obstante, en el ámbito escolar

se cuenta con una limitada conceptualización sobre la violencia y sus tipologías; por ende, se desconocen múltiples manifestaciones de la misma y solo se apunta a las más visibles como son golpes, insultos y amenazas.

*“En el contexto escolar el término violencia presenta una enorme ambivalencia. En primer lugar porque su uso generalizado, amplio, sin especificaciones ni precisiones ha llevado a vaciarla de contenido. En segundo lugar, porque la violencia es una problemática escasamente trabajada en la institución educativa, por lo cual no se reconoce su existencia”.*<sup>6</sup>

Es así como las violencias que se presentan en la escuela son vistas generalmente como un asunto de individuos, a los que se les atribuyen problemáticas, ya sean familiares, psicológicas, comportamentales o de desadaptación social, que en muchas oportunidades se asocian a la falta de compromiso y norma desde la familia, a la pérdida de autoridad de los adultos frente a los niños, niñas y jóvenes; a las actitudes agresivas de algunos estudiantes frente a los docentes y a sus compañeros, dejando de esta manera la responsabilidad en el afuera y poniendo el centro de la problemática en términos de lo individual, pero pocas veces se reflexiona frente aspectos de tipo cultural y estructural, los cuales inevitablemente permean sus discursos y sus prácticas. Además, en el caso particular de la escuela, desde el entramado de relaciones que se tejen allí, se dejan de lado los significados y los sentidos que se cons-

5 Galtung, Johan. *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia* (1998, p.15).

6 Marina Camargo (1993): En la Sentencia T-905/11, de la Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2011, referencia presentada por la Universidad de Lasalle.

truyen entre compañeros, maestros y directivas, que en muchas oportunidades reflejan la naturalización y validación de múltiples formas de violencia que se han ido adoptando de manera silenciosa pero contundente y que se reflejan en asuntos como el autoritarismo, la aplicación de normas arbitrarias, la falta de comunicación y de participación a las que se confina a los estudiantes; la estandarización de los métodos de enseñanza, con lo cual se desconocen las diferencias en capacidades y habilidades y se ignoran las necesidades particulares de los sujetos, sin pensar en que todas éstas pueden ser conducentes a reforzar sentimientos de impotencia, de desgano, rechazo y hasta de deseos de venganza.

Adicionalmente se deja de lado el papel que juegan la comunidad y los contextos en los que habitan los sujetos, muchos de los cuales son entornos violentos, donde el acoso, las amenazas, la protección violenta y el control por vía de la fuerza son los modelos imperantes. De otro lado, hay todavía mucha renuencia a reconocer que al interior de las instituciones educativas se presentan múltiples problemáticas asociadas a la violencia urbana como el expendio y consumo de

drogas, amenazas, vacunas, explotación sexual, desplazamiento forzado o la demarcación territorial al mismo modo de las llamadas "fronteras invisibles", entre muchas formas que atentan contra el derecho a tener educación en un ambiente propicio y con unas condiciones de dignidad para todos.

En la escuela diariamente se presentan diferentes tipos de conflictos que en muchas oportunidades escalan hasta la violencia, generando ambientes hostiles que afectan los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Dichos ambientes se caracterizan por la proliferación de riñas, agresiones, intimidación, persecución, entre otros, lo que sin duda afecta la convivencia y en la mayoría de los casos, debido al crecimiento acelerado de la problemática, dejan a las instituciones sin posibilidades de afrontar tales situaciones. Muchas veces, tanto directivos como docentes también se han visto amenazados y agredidos y, al igual que los estudiantes, sienten temor y se sienten vulnerables ante las influencias que se desprenden de las redes de relaciones que se tejen desde los contextos violentos de los barrios y que llegan a la escuela, pues los actores armados no solo están

asumiendo el control de la vida en los barrios, sino que además en algunas instituciones educativas han llegado incluso a convertirse en quienes tramitan los conflictos y se debe contar con su aprobación para resolver situaciones que antes eran de exclusivo manejo de docentes y directivos.

Otro tipo de violencia es el maltrato o acoso escolar, el cual se conoce como *bullying* o matoneo escolar. Éste se ha visibilizado notablemente en los últimos días gracias al despliegue mediático que se ha hecho de diversas situaciones que se han presentado en distintas instituciones educativas del país, las cuales se han asociado a este "fenómeno", que parece ser el tema de moda. Sin embargo, es importante aclarar que muchos de los casos registrados no se ajustan a las características que definen al *bullying*, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera: el *bullying* suele incluir conductas de diversa naturaleza (burlas, amenazas, intimidaciones, agresiones físicas, aislamiento sistemático, insultos), supone un abuso de poder al estar provocado por un estudiante (el acosador), apoyado generalmente en un grupo, contra una víctima que se

encuentra indefensa y que no logra salir por sí misma de esta situación. Otra característica fundamental es que las agresiones se repiten y prolongan durante cierto tiempo, y adicionalmente en los estudios que se han hecho de este tipo de violencia se hace alusión al papel que juegan los compañeros, ya que se afirma que éste se perpetúa gracias a la pasividad y el desinterés de las personas que rodean a los agresores y a las víctimas. Como puede apreciarse, es muy difícil catalogar como *bullying* algunos de los casos registrados, pues no se cuenta con información precisa acerca de los mismos que permita, entre otros asuntos, saber si fueron producto de una situación particular que desencadenó en el acto violento o si eran parte de un acoso continuado a través del tiempo. Lo cierto es que, pese al creciente interés en el tema, los docentes y las instituciones en general se sienten desprovistos de estrategias y del acompañamiento necesario para enfrentar estas situaciones.

Al respecto, García y Madriaza afirman:

*“La pregunta por la violencia escolar sigue aumentando la inquietud de la comunidad y de los investigadores, desde que hace tres décadas se planteó como un problema disciplinar. Sin embargo, gran parte de estas investigaciones se han centrado en la incidencia estadística del fenómeno y en sus factores determinantes, dejando de lado en gran parte de ellos, las representaciones de los propios actores de la violencia escolar.”*

*La pregunta que se nos impone como investigadores, ya no es tanto la prevalencia del fenómeno o sus factores determinantes -lo cual ya está medianamente respondido a nivel mundial con una extensa bibliografía cuantitativa (Flores & García, 2001)-, sino más bien, cómo entender la violencia escolar desde aquellos que la actúan y viven,*

*y cuál es el sentido que le otorgan a ésta. Quizá comprendiendo el sentido desde dentro, desde ellos y no alejando y describiendo el fenómeno, podamos hacer algo más o quizá algo distinto, sobre la violencia y los que se violentan en nuestras escuelas”.*<sup>7</sup>

### **Los sentidos de la violencia: impactos en la configuración de las subjetividades**

Al nacer llegamos a un mundo social y simbólicamente construido, el cual asumimos tan natural como lo es el paisaje que nos rodea. En este sentido, los lenguajes, las tradiciones, los valores, las normas y las ideologías, entre otros, son incorporados por los sujetos como parte de su realidad. Es así como las representaciones sociales “constituyen sistemas cognitivos en los que es posible reconocer la presencia de estereotipos, opiniones, creencias, valores y normas que suelen tener una orientación actitudinal positiva o negativa. Se constituyen, a su vez, como sistemas de códigos, valores, lógicas clasificatorias, principios interpretativos y orientadores de las prácticas, que definen la llamada conciencia colectiva, la cual se rige con fuerza normativa en tanto instituye los límites y las posibilidades de la forma en que las mujeres y los hombres actúan en el mundo”<sup>8</sup>. Por tanto, se constituyen en un conocimiento socialmente elaborado y compartido, desde el cual podemos comprender y explicar el mundo que nos rodea. Además nos permiten apropiarse las reglas de relacionamiento con otros y otras, y solo cuando

7 García, Mauricio y Madriaza, Pablo. *Sentido y Sinsentido de la Violencia Escolar: Análisis Cualitativo del Discurso de Estudiantes Chilenos*. (2005).

8 Araya Umaña, Sandra. *Las representaciones sociales: Ejes teóricos para su discusión*. Cuaderno de Ciencias Sociales 127 (2000).

se cuenta con la posibilidad de desarrollar un pensamiento crítico frente a lo que nos es dado y de construir otros marcos de referencia o esquemas de interpretación para leer el mundo, éstas formas que nos preceden se pueden poner en cuestión desnaturalizándolas. Es decir, solo cuando los sujetos se convierten en agentes de sus propias vidas de manera reflexiva, es cuando se puede pasar de la reproducción pasiva de las mismas a las acciones que conlleven su transformación.

Parte de ese conocimiento que nos es legado está directamente relacionado con la configuración de la moral de los sujetos, la cual se establece a partir de las relaciones que tejo con el otro y la otra con quienes comparto mi mundo y con los sentidos que construyo y resignifico permanentemente acerca de lo que es bueno y justo y lo que no. Ahora bien, es necesario entender que la base de todas las normas sociales está constituida por los valores que se asumen como convenciones de una comunidad. Por esto el respeto hace parte de los valores que se construyen como un producto cultural, porque no es igual para todos los grupos humanos, hace parte de lo contextual. Entonces ¿cuál es el valor que le dan los niños, niñas y jóvenes que están inmersos en un contexto en el que el respeto se gana a través de la fuerza, es decir, que lo que se aprende es que el que obtiene el respeto de un grupo o una comunidad es aquel que se impone y muestra su poder a través de la violencia, que es a éste al que se le concede el reconocimiento de autoridad?

En este sentido entonces, si se parte de que las normas son pactos o acuerdos tácitos que se dan en los substratos sociales, que casi nunca se discuten o reflexionan pero que son igualmente vinculantes y que por tanto se van naturalizando, cabe

preguntarse: ¿Qué tipo de valores son los que están en la base de la configuración de los sujetos de nuestra sociedad, la cual sin dudas se torna cada vez más violenta? ¿Qué tipos de subjetividades se están configurando en estas condiciones?

Para hablar de las subjetividades tenemos necesariamente que hablar de los sujetos y de las condiciones históricas, sociales y culturales que los han configurado. No se puede pensar en un sujeto aislado de los contextos que habita y que lo habitan. Cuando se aborda el concepto de subjetividad se hace referencia a la capacidad y posibilidad de pensar y pensarse, de reflexionar sobre las experiencias, de tener consciencia de ellas. Se habla de un sujeto que posee una historia desde la cual su ser se ha ido amoldando, componiendo y configurando a través, en primera instancia, de la interacción con sus seres más cercanos, pero también y de manera contundente con su entorno, con la cultura.

La subjetividad es entonces eso que somos como producto de la relación con otros y otras, de la interacción con los contextos en los que nos inscribimos. Esto implica que estamos atravesados por discursos y prácticas, por relaciones de poder y por las representaciones sociales que del mundo construimos. De esta manera los sujetos somos productores de sentidos, los cuales se obtienen de la comprensión e interpretación de lo que vivimos, de lo cotidiano, de lo que hace parte de nuestras experiencias vitales. Considerar a los sujetos como productores de sentido implica entender que es a partir de su experiencia en el mundo social compartido, en el encuentro intersubjetivo, como se organizan, significan y recrean las representaciones que orientan sus acciones. Es así como la sociedad aporta los sistemas de valores, los códigos desde los cuales se significa el mundo, y

las subjetividades se configuran a partir de esas tramas que se tejen entre percepciones, sentimientos, deseos, aspiraciones, y de la conciencia de las experiencias vividas, los cuales se constituyen en el motor que impulsa a los sujetos para proyectar e intencionar su vida en un mundo que es compartido con otros y otras, con los que define las formas de relacionamiento de acuerdo con la representación que posea de lo común, de lo colectivo y de la valoración que le atribuya a la necesidad de construir con esos otros y otras nuevas formas de relacionamiento y de transformaciones sociales.

Por esto, para enfocar el trabajo pedagógico desde las subjetividades se debe partir por reconocer a los sujetos como agentes con capacidad de acción y por lo tanto de transformación, que desde la reflexión de sus vivencias pueden establecer conexiones entre las condiciones sociales, políticas y culturales que soportan sus propias prácticas y las proyecciones de futuro que poseen, entendiendo que ellos y ellas cuentan con la posibilidad y la capacidad de transformar el porvenir.

### **Afectaciones de la violencia en la configuración de las subjetividades**

Con el paso del tiempo muchas formas de violencia se han ido naturalizando y aceptando como algo cotidiano, con lo que hay que acostumbrarse a vivir, y por esta vía se han invisibilizado las marcas que dejan en la configuración de las subjetividades. Por ejemplo, se ignoran los efectos que tiene para una comunidad escolar el que un estudiante tenga algún vínculo con los actores armados, con "los duros", ya sea por lazos familiares o afectivos o simplemente por amistad, lo cual le otorga un estatus ante el grupo de sus pares e incluso ante los docentes y las directivas. Además,

por esto se le concede cierto respeto, y termina por constituirse en un símbolo de poder ante el resto de la comunidad estudiantil. Así, es fácil escuchar expresiones como: *"No, es que como él tiene un tío que es del combo, entonces con él no se mete nadie"*. De esta manera se van asumiendo como cotidianas muchas prácticas que hacen parte de los modelos sociales aprendidos en los contextos violentos y se reproducen día a día, sin que medien procesos de reflexión y acción frente a los mismos.

También es necesario reconocer que vivir en medio de entornos violentos afecta de manera significativa la estabilidad emocional y los referentes morales de niños, niñas y jóvenes, y que ante la violencia se pueden generar sentimientos de temor, angustia, desesperanza, deseos de venganza y odio, y a la vez se puede experimentar admiración, reconocimiento y hasta idolatría por quienes representan la fuerza y el poder. Lo cual los ubica en una ambivalencia moral que requiere de otros marcos de referencia para poder asumir conscientemente posturas más críticas ante lo que se les presenta como alternativas y, por tanto, para decidir cómo actuar.

Por esto, para buscar comprensiones acerca de las diferentes formas de violencia y conflictividad que se evidencian en los entornos escolares, será necesario partir del reconocimiento de las afectaciones en la configuración de la moral; de las representaciones sociales que se tienen de las normas y de los valores; de las huellas que las experiencias de violencia que se viven al interior de las familias, en los barrios y en la ciudad en general, dejan en las subjetividades de niños, niñas y jóvenes.

Como pudo observarse, en las acepciones que se presentan sobre la violencia existe unidad al referir la violencia como un abuso de poder. Además, es posible inferir que

al estar sujeta a lo cultural, sea difícil establecer cuándo un acto es violento o no, porque esto, desde lo que compete a la cultura, está atravesado por las normas y los valores y por ende a los sustratos morales y a las prácticas sociales que los sujetos han apropiado en sus historias de vida. En este sentido, muchas prácticas violentas están legitimadas. Es el caso de algunos tipos de castigo que usan los adultos en calidad de padres o madres a sus hijos, lo cual se argumenta en muchas ocasiones como algo “necesario” en la ardua tarea de educarlos. También se podrían mencionar diversas situaciones en las que algunos docentes, desde su lugar de poder, acostumbran ridiculizar, señalar y hasta insultar a sus estudiantes, todo bajo la premisa de que ellos tienen la experiencia y el saber y por tanto lo que hacen es por el bien de sus pupilos, para conducirlos desde el señalamiento de sus falencias o necesidades a que estos los puedan superar. Y aunque dichas prácticas son reconocidas como violentas en otros contextos, en nuestra sociedad están más que legitimadas y por tanto es más compleja la tarea de abordarlas.

De otro lado, ante el incremento de las violencias, en nuestra sociedad se usa la palabra “seguridad” como un emblema que busca generar un ambiente de protección contra los diferentes riesgos, daños o peligros que están latentes en ella. Lo particular es que desde su definición, entre muchos otros, este vocablo alude a una cosa segura, a que algo es firme e indudable, que es por tanto una certeza. Pero lo único cierto que se experimenta es que cada vez más se pretende salvaguardar a los ciudadanos desde el incremento de la fuerza pública en las calles, en las instituciones educativas o en diferentes sitios donde se concentre un gran número de personas, y lejos de generar esa sensación de protección o de bienestar, lo que se logra es incentivar la idea del dominio y el poder por vía de la fuerza, porque en una sociedad donde el temor se incuba en cada esquina, y donde la corrupción ha tocado a todas las instituciones, es muy difícil pensar que la figura de un soldado o la de un policía pueda representar alguna certeza en cuanto a protección. Muy en contravía de esta pretensión, lo que sucede en muchas oportunidades es que se incrementa algo así como una fuerza reactiva, que termina validando el uso de la fuerza para resolver los conflictos. Por lo tanto, poner cámaras de vigilancia, parar policías en las puertas de las escuelas y “ajustar las normas jurídicas” como mecanismos de control, solo con-

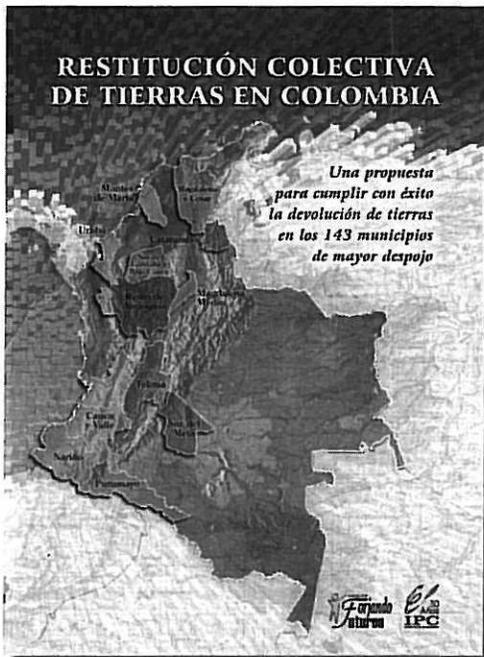
siguen perpetuar el sistema del panóptico del que habla Foucault, pero no buscan cambiar o transformar las estructuras que hacen que cada vez la violencia sea el camino predilecto para resolver los conflictos o para obtener lo que se quiere.

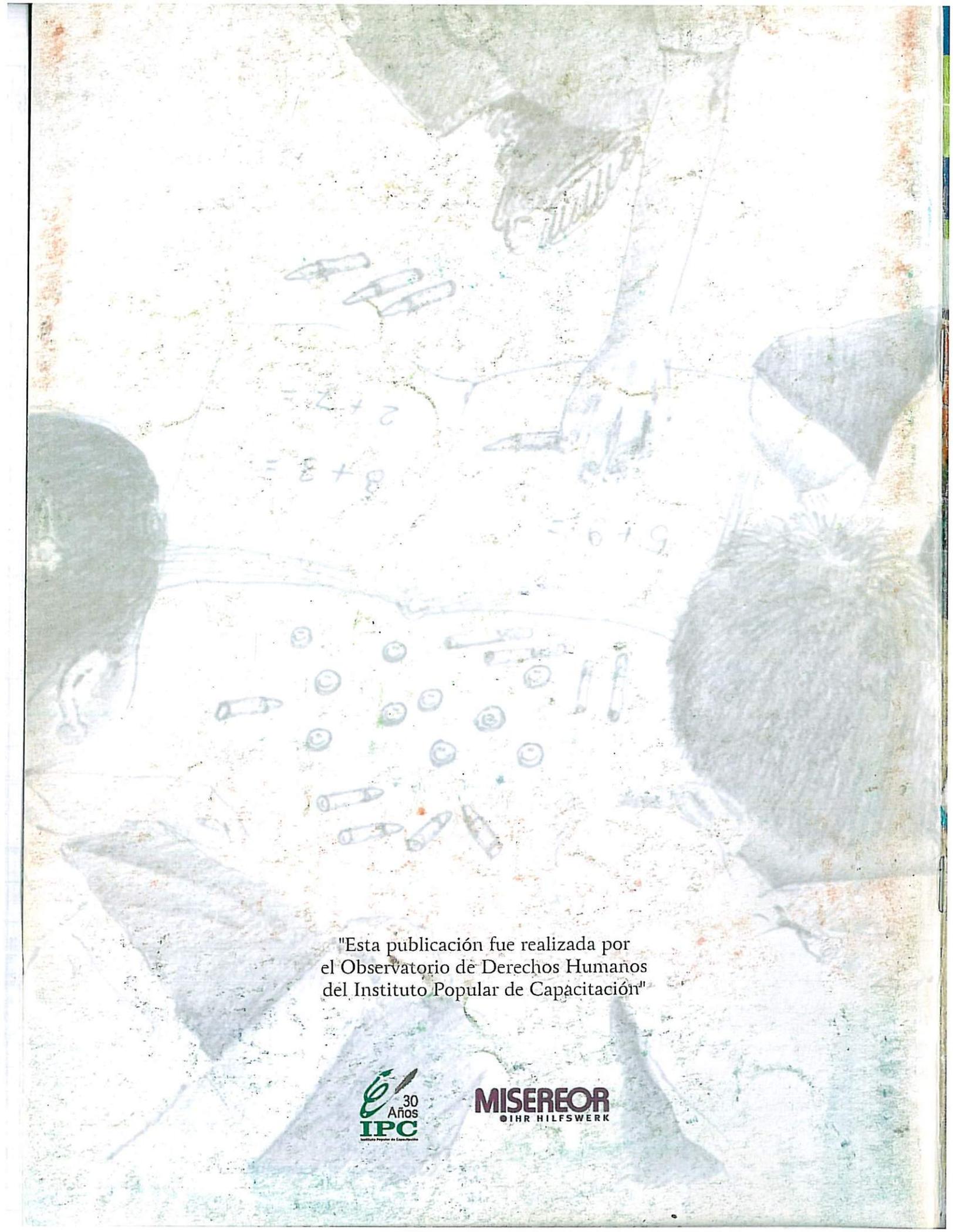
Finalmente, después de analizar las diferentes formas de violencia que se presentan en nuestra sociedad y en la escuela y las formas en las que éstas afectan las subjetividades, se puede decir que muchas de las realidades que nos rodean superan e incluso desbordan los discursos y los marcos de referencia desde los cuales buscamos comprender la problemática. Sin embargo, ubicada en el lugar de la esperanza sigo pensando y creyendo que la escuela es un lugar privilegiado para emprender transformaciones sociales de todo orden, pero entiendo que para hacerlo no puede quedarse sola, que se requiere de la participación de todas las demás esferas de la sociedad, que además se requiere que los maestros y maestras puedan acceder a oportunidades para formarse, para aprender, apropiarse y crear estrategias, metodologías y recursos para enfrentar las difíciles situaciones que a diario les toca afrontar. Pero más allá de esto, que se requieren escenarios de encuentro y de reflexión acerca de muchas de las prácticas y los discursos que se han ido instaurando y legitimando y que requieren ser replanteados y transformados, en busca de que la escuela sea un lugar donde los sujetos se sientan reconocidos en toda la dimensión de lo humano; donde se puedan hacer transacciones dialogadas, consensuadas; donde no solo se haga énfasis en los puntajes de las pruebas saber sino que también la formación de lo moral, de la ética, de lo político, se puedan respirar, se puedan vivenciar como parte de lo cotidiano y lo habitual.

## Bibliografía

- Araya Umaña, Sandra (2000). *Las representaciones sociales: Ejes teóricos para su discusión*. Cuaderno de Ciencias Sociales 127. Sede Académica, Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En: <http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Cuaderno127.pdf>
- Delgadillo G. Leonor, Mercado, M. Aída. *Algunos modelos explicativos para el estudio de la violencia de género. Límites y herencias conceptuales*. UAEM. En: <http://www.uaemex.mx/faapauaem/docs/edesp/caminos%20hacia%20la%20equidad%202006/violencia.html>
- Galtung, Johan (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bakeaz, Gernika Gogoratuz. Bilbao.
- García, Mauricio y Madriaza, Pablo. *Sentido y Sin sentido de la Violencia Escolar: Análisis Cualitativo del Discurso de Estudiantes Chilenos*. *Psykhé* [online]. 2005, vol.14, n.1 [citado 2012-04-23], pp. 165-180. ISSN 0718-2228. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22282005000100013&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22282005000100013&lng=es&nrm=iso).
- Krauskopf, Dina. (2006). *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. Organización Panamericana de la Salud y GTZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. SINCO Editores, 2006.
- Luna, M. (2006) *La intimidad y la experiencia en lo público*. Universidad de Manizales. CINDE. Medellín.
- Marina Camargo (1993): En la Sentencia T-905/11, de la Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2011, referencia presentada por la Universidad de la Salle.
- Moscovici, S. *Psicología social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós.
- Organización Mundial de la Salud (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Krug, E. Dahlberg, L. Mercy, J. Zwi, A. y Lozano, R. (Editores) OMS; 2003.
- Violencia en las escuelas: un relevamiento desde la mirada de los alumnos. - 1a ed. Buenos Aires : Ministerio de Educación, 2008. 52 p

# Publicaciones del IPC





"Esta publicación fue realizada por  
el Observatorio de Derechos Humanos  
del Instituto Popular de Capacitación"



**MISEREOR**  
IHR HILFSWERK

**CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA**

**No. 4**

**El debate  
de los servicios públicos:  
privatizar o defender  
el Estado Social de Derecho**

**Compiladores**

**Alexander Reina Otero**

**Hernando Loaiza Bastidas**

CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA No. 4

**El debate de los servicios públicos:  
privatizar o defender  
el Estado Social de Derecho**

**Compiladores:**  
**Alexander Reina Otero**  
**Hernando Loaiza Bastidas**



363.6  
S47

Seminario – Taller Gobierno Democrático de Ciudad (2004 : Medellín)  
El debate de los servicios públicos privatizar o defender el estado  
social de derecho / Seminario – Taller Gobierno Democrático de Ciudad ;  
Alexander Reina Otero y Hernando Loaiza Bastidas, comps. – Medellín : Instituto  
Popular de Capacitación, IPC, 2005.

76 p. : il. (Cuadernos de Democracia y Ciudadanía; no 4)

ISBN : 958 - 97489 - 9 - 6

1. SERVICIOS PÚBLICOS. 2. ESTADO SOCIAL DE DERECHO. 3. POLÍTICAS  
PÚBLICAS. 4. EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN. 5. PRIVATIZACIÓN.  
I. Reina Otero, Alexander, comp. II. Loaiza Bastidas, Hernando, comp. III. Tít. Serie

PRIMERA EDICIÓN  
INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN -IPC  
(DE LA CORPORACIÓN DE PROMOCIÓN POPULAR)  
CARRERA 45 D N° 60-16  
PBX: (574) 284 90 35 / FAX: (574) 254 37 44  
A.A. 9690 - CORREO ELECTRÓNICO: [ipc@corporacionpp.org.co](mailto:ipc@corporacionpp.org.co)  
PÁGINA WEB: [www.ipc.org.co](http://www.ipc.org.co)  
MEDELLÍN - COLOMBIA, MARZO DE 2005

COMPILADORES:  
ALEXANDER REINA OTERO  
HERNANDO LOAIZA BASTIDAS

COLABORADORES:  
TERESA MUÑOZ LOPERA  
GABRIEL CLAVIO MARTÍN  
NELSON MUÑOZ GONZÁLEZ

FOTOGRAFÍA:  
CARLOS TAFUR

APOYA:  
TROCAIRE - IRLANDA

AUSPICIAN:  
CHRISTIAN AID - INGLATERRA  
DESARROLLO Y PAZ  
OXFAM

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN, IMPRESIÓN Y CARÁTULA:  
L. VIECO E HIJAS LTDA.  
PBX: (574) 255 9610  
CORREO ELECTRÓNICO: [lvieco@geo.net.co](mailto:lvieco@geo.net.co)

NOTA: CUALQUIERA DE LOS CONCEPTOS AQUÍ RECOGIDOS PUEDE SER RETOMADO O TRANSCRITO, CITANDO EL AUTOR Y LA INSTITUCIÓN EDITORA RESPECTIVA.  
EL INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN -IPC, EDITA ESTA PUBLICACIÓN, PERO NO SE HACE RESPONSABLE DE LOS CONCEPTOS EMITIDOS POR LOS(AS) ARTICULISTAS INVITADOS(AS).

# Contenido

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BAJO LA LENTE DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO</b> .....	11
<i>Martha Vanegas</i>	
1. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y EL MODELO DE PRESTACIÓN .....	13
2. CARÁCTER FUNDANTE Y SUPREMO DE LA CONSTITUCIÓN .....	15
3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	16
<b>TRANSFORMACIÓN, CONSOLIDACIÓN, ESCISIÓN O PRIVATIZACIÓN DE LAS EPM</b> ..	23
<i>Gerardo Vega Medina</i>	
1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	23
2. COMPOSICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN –E.S.P. ...	24
3. UTILIDADES NETAS PRODUCIDAS POR LA EMPRESA Y TRANSFERENCIAS QUE RECIBE EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN .....	24
4. COMPOSICIÓN ACTUAL DEL GRUPO EMPRESARIAL EPM Y EL MONTO DE ACCIONES QUE TIENE EMPRESAS PÚBLICAS EN CADA UNA DE ELLAS .....	25
5. BALANCE DE LAS EMPRESAS FIALIES DE EPM QUE SE HAN ADMINISTRADO COMO PÚBLICAS Y LAS QUE SE HAN ADMINISTRADO COMO PRIVADAS .....	28
6. CONFORMACIÓN DE LA NUEVA EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES .....	30
7. CONCLUSIONES .....	31
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	32

**SANEAMIENTO BÁSICO: SALUD Y VIDA . . . . . 35**

*Oscar Gutiérrez Reyes*

1. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA HISTORIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS . . . . .	35
1.1. El origen . . . . .	35
1.2. La estatización del sector . . . . .	36
1.3. La privatización de los servicios públicos . . . . .	37
2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE SANEAMIENTO BÁSICO . . . . .	39
2.1. Tres componentes de los Servicios Públicos Domiciliarios . . . . .	40
2.2. Cifras actuales en el servicio de acueducto . . . . .	41
2.3. Cifras actuales en el servicio de alcantarillado . . . . .	42
2.4. Cifras actuales en el servicio de aseo . . . . .	43
2.5. Financiación de los servicios de saneamiento básico . . . . .	44
2.6. Tarifas . . . . .	45
3. LAS PROPUESTAS DE URIBE . . . . .	46
4. EL PAPEL DE LOS USUARIOS Y SUS ORGANIZACIONES . . . . .	47
ANEXO . . . . .	48

**SIGNIFICADO POLÍTICO E IMPLICACIONES SOCIALES DEL ACTUAL MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA . . . . . 53**

*Luis Mauricio Cuervo G.*

1. SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA LEY 142/94 DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS . . . . .	53
1.1. El contexto global y la Ley de servicios públicos . . . . .	54
1.2. El significado de la ley. . . . .	56
2. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL MODELO Y ALGUNAS DE SUS CONSECUENCIAS . . . . .	62
2.1. Flexibilidad razonada e inflexibilidad tozuda . . . . .	62
2.2. Autonomía local: vacíos de la presencia nacional, resistencia pasiva y resistencia activa . . . . .	68
2.3. De la teoría de la competencia a la práctica del monopolio . . . . .	70
2.4. Una conclusión de sentido, mas no de contenido . . . . .	74
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	74

# Presentación

Una de las funciones principales del Estado Social y Democrático de Derecho es su capacidad de intervención, por medio de la cual actúa a favor de los más débiles, al acentuar la igualdad de las personas, posibilitar la equidad real y no meramente formal, y poner al alcance de las amplias masas una gran cantidad de bienes materiales y culturales.

Según el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su obligación asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes, por tanto, la prestación de los servicios públicos no queda supeditada a la rentabilidad que ofrezca esa actividad como negocio.

El Estado no puede eludir su obligación de prestar los servicios públicos a la ciudadanía y expandirlos donde no lo prestan los particulares, y tiene el Estado que prestarlos aunque esta obligación no constituya un gran “negocio” para él.

No es la eficiencia económica ni la suficiencia financiera lo que ha de tener prioridad para definir el régimen tarifario de las empresas de servicios públicos, sino un criterio de carácter social que propenda por la extensión del servicio y por su prestación oportuna, aunque para ello sea necesario que el Estado intervenga directamente en esa actividad de interés público.

Según el principio de universalidad, los servicios públicos deben asegurarse a todos y todas, porque el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados “*son finalidades sociales del Estado*”. Por ello, la solución de necesidades básicas como la salud, la educación, el saneamiento ambiental y el agua potable, se tienen que extender cada vez a mayor cantidad de habitantes en el país hasta lograr una cobertura total.

El Estado, en desarrollo del principio de solidaridad ha de idearse mecanismos que le permitan cubrir en todo el territorio nacional y para todos sus habitantes la necesidad que estos tienen de que les sean atendidos los servicios públicos como requisito para acceder al bienestar general.

El Estado procediendo en justicia, no puede seguir permitiendo que a través de los usuarios, puedan los empresarios de servicios públicos financiar sus proyectos de expansión mediante el incremento de tarifas, haciendo pagar más de lo que legalmente se debe y cargando sobrecostos que no le corresponden a los usuarios.

Las tarifas no deben incluir nunca un costo ni un gasto de expansión, ya que esto ha contribuido de manera notable a que todos los colombianos que disponen de escasos recursos para su sostenimiento, estén prácticamente trabajando casi que exclusivamente para pagar las tarifas de los servicios públicos y financiando a los propietarios de las empresas que los prestan.

Estos diversos aspectos son ineludibles en el tratamiento de un tema de tanta actualidad como los Servicios Públicos Domiciliarios.

La necesidad de una postura fundamentada implica analizar esta serie de aspectos por parte de los actores sociales y políticos, facilitando su interacción en la sociedad y en los espacios de movilización.

De igual manera, corresponde una acción orgánica conducente a facilitar la participación en los espacios deliberativos y decisorios de política pública, donde se concretan eventuales negociaciones y cambios que afectan la prestación de los servicios y su usufructo.

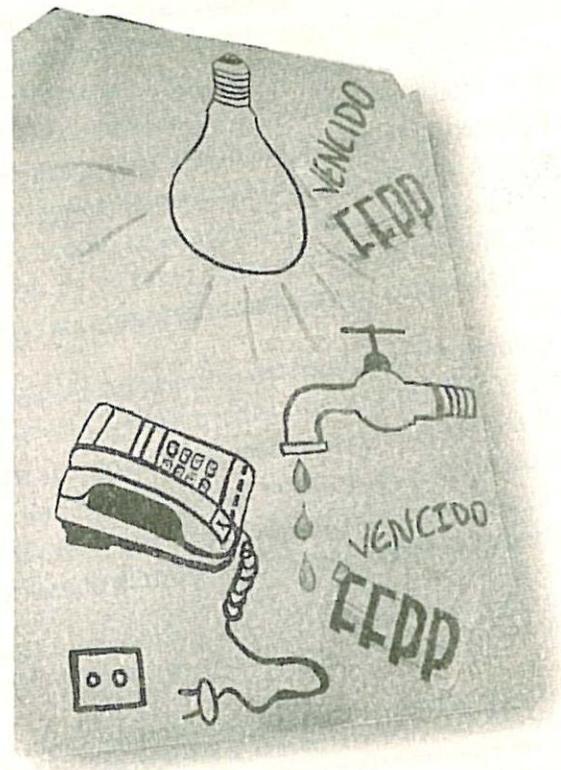
Esta publicación, "El debate de los servicios públicos: privatizar o defender el Estado Social de Derecho" contribuye con los planteamientos expuestos, una ruta argumentativa y crítica a los diversos actores comprometidos en la defensa de lo público estatal, en su recuperación y en la redefinición de su uso, dando cuenta de la forma tradicional como lo ha venido haciendo la hegemonía, en beneficio propio y de espaldas a las grandes necesidades de la población.

Este texto, el número 4 de la Serie Cuadernos de Democracia y Ciudadanía, apoyada por la agencia de cooperación internaional Trocaire (Irlanda), facilita a las organizaciones no gubernamentales que propendemos por una perspectiva de democratización real, los niveles de intercambio con las organizaciones sociales y políticas que discuten el tema de los Servicios Públicos Domiciliarios y que hace parte de otros esfuerzos realizados frente a otros temas de actualidad y relativos a la ciudad, su planeamiento, su presupuesto participativo, la seguridad y su modelo de desarrollo.

Bienvenidos a la búsqueda de una perspectiva argumentada que logre enfrentar, no solo la instrumentalidad tecnocrática, sino también la apropiación de lo público estatal por una "selecta" minoría que solo valora el aumento de sus intereses corporativos privados.

Esperamos sea una decidida contribución.

Los compiladores



# Servicios públicos bajo la lente del Estado Social de Derecho

Martha Vanegas\*



**D**eseo reconocer al IPC por invitarme a participar en este debate, con el propósito de enmarcar los servicios públicos en el desarrollo constitucional de los derechos fundamentales. Este enfoque implica no solo evidenciar los cambios presentados en el modelo de prestación de los servicios públicos, sino también resaltar el desconocimiento del Estado Social de Derecho en la formulación de las políticas públicas en este campo.

Los operadores han impuesto la libertad de empresa sobre el imperativo constitucional del Estado Social de Derecho que debe ser el principio fundante, en tanto involucra los principios y valores, los cuales se constituyen en el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, independientemente que tengan una consagración explícita o implícita. Esta visión por si sola se constituye en asunto suficientemente complejo, porque antepone la finalidad social del Estado a la lógica del modelo económico o del mercado que se acogió en América Latina en la década del 90 y particularmente en Colombia, y que hoy es el tema central de la discusión de los organismos financieros internacionales y de las cumbres mundiales de comercio.

Desde aquí, el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios plantea una fuerte tensión entre dos modelos de desarrollo representados, de un lado, por el Estado Social de Derecho que en principio pone su acento en el interés general sobre el particular, entendido como derecho de acceso y por ende en el carácter social y redistributivo frente a un Estado de corte neoliberal y privatizador que libera la actividad económica de la sociedad a las fuerzas del mercado<sup>1</sup> priorizando el interés particular sobre el general<sup>2</sup>.

\* Abogada egresada de la Universidad Autónoma Latinoamericana-Unaula, Medellín. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad Pontificia Bolivariana. Especialista en Servicios Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Tributario de la Universidad de Salamanca -España.

<sup>1</sup> Significa remover las estructuras que obstaculizan el libre funcionamiento de los mercados, que trae consigo un ataque frontal contra el carácter social del Estado, recortando derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y reduciendo sus funciones económicas y redistributivas, poniendo como paradigma la vigencia de los principios del mercado y por ende el desmonte de la intervención del Estado o, cuando dicha intervención se requiera, se debe aproximar a los principios del mercado. "De aquí se derivan varias políticas, dentro de las que se destacamos cinco: desregulación, subsidios a la demanda, privatización, impuestos neutrales, descentralización y disciplina fiscal".

<sup>2</sup> En los servicios públicos la prioridad del interés general no puede ser interpretada de tal manera que ella justifique la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio de todos -Sentencias C-546 de 1992, y C-150 de 2003.

Los servicios públicos, y en especial los domiciliarios, son derechos de interés colectivo y por lo mismo asuntos de interés público que requieren para su satisfacción de la configuración, ejecución y permanente acción positiva del Estado. Esta vía, es desde nuestro punto de vista impensable dentro de un esquema neoliberal que genera fuertes restricciones al Estado para intervenir y regular los negocios entre los particulares, ya que este modelo propende porque el Estado se desprenda de la injerencia en el mercado y facilite a este último la autorregulación; por el contrario, en el Estado Social de Derecho la regulación del mercado tiene su fundamento en un escenario de protección de los derechos de los usuarios<sup>3</sup>.

Sobre este último aparte referido a los derechos es necesario precisar las percepciones del colectivo social respecto al tema de los derechos. Por ello, cuando se hace referencia a los Derechos Humanos, casi siempre el colectivo se traslada a las imágenes de torturas, asesinatos y desapariciones de pobladores, dirigentes sociales y populares. Sin embargo, en toda América Latina, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en el mismo rango que los civiles y políticos, son parte de los Derechos Humanos, que es lo que se denomina la **visión integral de los derechos humanos**.

En virtud de lo anterior, es claro que los derechos sociales, económicos y culturales, son derechos de prestación, lo que significa un **imperativo de hacer** de parte del Estado; por el contrario, los derechos de libertad no están a disposición del Estado constituido y se pueden entender como previos y por encima, y no posteriores y por debajo a él –específicamente del legislador–, tal como consta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, la Declaración sobre Garantías Sociales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador.

Todos los anteriores instrumentos descritos, han facilitado a los Estados la incorporación de estos derechos a sus ordenamientos jurídicos, para el caso de Colombia en la Carta Política de 1991, donde la noción de “derechos” pasó de ser una simple declaración programática a convertirse en una auténtica norma jurídica, consagrando además mecanismos eficaces para su protección<sup>4</sup>.

Bajo la concepción del principio fundante, que es el Estado Social de Derecho, el presente texto pretende abordar el tema de los Servicios Públicos Domiciliarios. Para ello se parte de la Constitución Política, en la medida que prevé el derecho de todos los ciudadanos a los servicios públicos al establecer, en su artículo 365, que estos “son inherentes a la finalidad del Estado” y que debe “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. Esta misma norma exige su real y efectiva prestación, responsabilizando al

<sup>3</sup> Corte Constitucional C-150 de 2003, M.P.

<sup>4</sup> Art 8. Declaración Universal de los Derechos Humanos. “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley”

Pacto de San José. Artículos: 2 (...) Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.” 25 “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución (...)

Estado de su prestación, independientemente que sean prestados “por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares”.

Este tema nos genera un gran interés por conocer y proponer una discusión en torno a los Servicios Públicos Domiciliarios, al procedimiento para su reclamación, pero no sólo desde el procedimiento como tal, sino y más importante aún, desde los fines esenciales consagrados en la Constitución y desde los derechos fundamentales, es decir, una combinación práctico-dogmática de los servicios públicos.

## 1. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y EL MODELO DE PRESTACIÓN

En el articulado de la Constitución, como ya lo habíamos anotado, se expresa una fuerte tensión entre una concepción pública de los servicios domiciliarios y el interés privatista del mercado. Cuando el artículo 365 señala que “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado”, correspondiéndole asegurar su prestación de manera eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, se mantiene intacto el compromiso social de los poderes públicos, sin embargo, a renglón seguido se reconocen los derechos a la libre empresa y a la competencia de los agentes económicos del mercado<sup>5</sup>.

No obstante lo anterior y a la luz de la misma Constitución, el esquema de regulación económica y de prestación de los servicios públicos se debe realizar bajo los principios constitucionales: i) Colombia como un Estado Social de Derecho<sup>6</sup>, uno de cuyos fines esenciales es “servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”; ii) El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable; iii) el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tendrá en cuenta además los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos; iv) el Estado debe promover la igualdad real y efectiva, mediante la adopción de medidas a favor de grupos marginados o discriminados y a proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; v) promover el pleno empleo así como el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de menores ingresos; vii) dar prioridad sobre cualquier otra asignación al gasto social para la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales; viii) La propiedad es una función social, que implica obligaciones; ix) la solidaridad como principio conlleva unos deberes, en la medida que todas las personas contribuyan al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, bajo criterios de justicia y equidad.

<sup>5</sup> Artículos 334, 365 y 366 de la Constitución Política colombiana.

<sup>6</sup> Sentencia Corte Constitucional C-530 de 1993. “(...) los derechos plenos son la regla general y sus limitaciones son la excepción. Ello porque en un Estado social de derecho la vida digna de las personas es el fin último del poder. Tal dignidad, que bebe en las fuentes del humanismo y la democracia, implica entonces que allí donde por circunstancias excepcionales sea necesario limitar los derechos debe hacerse con el mínimo de sacrificio de los mismos (...)” (resaltado fuera de texto).

De lo anterior, se infiere que los derechos consagrados en materia de Servicios Públicos Domiciliarios en la Carta Política, están íntimamente ligados con los fines esenciales del Estado definidos en el artículo 2<sup>7</sup>, los cuales pretenden maximizar y realizar los principios y valores constitucionales; desde aquí, podemos afirmar que los servicios públicos que involucran la satisfacción de los derechos fundamentales salieron de la órbita constitucional por mandato de la misma Constitución para ser consagrados en una ley con trascendencia política, económica y dogmática, como es la Ley 142 de 1994 –Ley de Servicios Públicos Domiciliarios–. Situación que no significa que en Colombia el derecho incluido, el constitucional, no sea un medio para el logro de los fines que tienen como razón última la **dignidad del hombre**.

Significa lo anterior que los servicios públicos al estar íntimamente ligados a los fines esenciales del Estado, involucran la satisfacción de los derechos fundamentales, pero que en principio su prestación hace parte de los derechos sociales, económicos y culturales que requieren de una actuación del Estado para su materialización, y que pueden verse como fundamentales, cuando por el criterio de conexidad están íntimamente ligados con derechos que son fundamentales, y al no protegerse aquellos, estos últimos serían vulnerados.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-060 de 2005, manifestó: “El Estado Social de Derecho , principio fundante incorporado en la Constitución de 1991, produjo un cambio radical en la forma de entender el Estado Colombiano.

Esta concepción trajo consigo, ya no solo el respeto por parte del Estado de los derechos fundamentales, sino que aunó la necesidad imperante de que este garantice el ejercicio de dichos derechos. Es decir, el Estado ya no solo debe omitir acciones que produzcan vulneraciones en los derechos fundamentales sino que debe efectuar actos tendientes a garantizar de manera efectiva el uso y disfrute de los derechos constitucionales de carácter fundamental.

De esta manera, el Servicio Público Domiciliario es uno de los mecanismos por los que el Estado ha optado para salvaguardar de manera efectiva los derechos fundamentales. A través de la prestación de estos se busca garantizar derechos como la vida, la integridad personal, la salud, la educación, etc.

Pues bien, por medio de estos servicios se pretende primordialmente satisfacer en forma general necesidades de manera regular y continua, que tengan como respuesta principal la salvaguarda permanente de los derechos y deberes constitucionales (...)”

Así pues, el modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios consagrados en la Constitución, marca su existencia en un mercado inscrito dentro de un Estado Social de Derecho, lo que implica que los órganos del Estado forjen la realidad institucional según

---

<sup>7</sup> Artículo 2<sup>o</sup>—Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...)”

los principios fundamentales de una organización social justa, digna y que conlleva la vinculación jurídica de las autoridades a unos principios tendientes a asegurar la efectividad de los derechos

## 2. CARÁCTER FUNDANTE Y SUPREMO DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución es fuente de la validez y unificación del ordenamiento jurídico, es su inspiración, y ella en sí misma es una norma jurídica de aplicación prevalente e inmediata. "Prefigura" un modelo de sociedad, la cual no señala al poder público los límites de lo permitido sino que impone también el **deber positivo** de crear un orden; de ahí que el carácter vinculante está dado por la bilateralidad de la norma, esto es, por la vinculación de las autoridades y de los ciudadanos sin que se confundan las responsabilidades de cada una de las partes de la relación política, es decir, la gran dicotomía, Estado-Sociedad, en términos de Norberto Bobbio<sup>8</sup>.

En virtud del carácter fundante de la Constitución, en Colombia no es posible realizar interpretaciones exegéticas, sino que se deben tener en cuenta los principios, fines y valores de la Constitución, siendo uno de ellos la **dignidad humana**, la cual debe entenderse como un valor constitucional que ilumina y sirve de fundamento a los principios y derechos fundamentales y por ende es una fuente de interpretación y aplicación de la Constitución. Ello, porque la Constitución de 1991, diseñó un marco detallado en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, bajo el cual deben ser interpretadas las normas relativas a su prestación.

Este marco lo componen algunos principios fundantes consagrados en el título I de la Constitución: dignidad humana, solidaridad, gasto social, trabajo, justicia social<sup>9</sup>; algunos derechos específicos consagrados en el título II: artículos 48, 49, 58, 64, 67 y 78; normas del régimen económico y de la hacienda pública: artículos 333 y 334; y el Título XII, capítulo 5, De la Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos.

Además, consagra la intervención del Estado en la economía bajo los principios del Estado Social de Derecho, función social de la propiedad, democratización de la propiedad, diversidad étnica y cultural, universalidad.

Con base en este marco y a pesar de la dicotomía *modelo interventor* y *modelo de libre mercado* en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, la Corte Constitucional ha

<sup>8</sup> Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política. Fondo de Cultura Económica, Bogotá 1997.

<sup>9</sup> Corte. Constitucional, Sentencia. T-505, agosto. 28/92, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

"(...)El principio de justicia distributiva según el cual en la asignación de los recursos económicos de una sociedad se deberá tender a privilegiar a los sectores desfavorecidos sirve de fundamento al régimen impositivo, a las reglas de elaboración presupuestal, a la jerarquización del gasto y a la fijación de prioridades en materia de prestación de los servicios públicos.

El Estado social de derecho, los principios de dignidad humana y de solidaridad social, el fin esencial de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y el derechos fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la Constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación, propiedad privada, libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, régimen impositivo, presupuestal y de gasto público".

señalado en varios pronunciamientos que “la fórmula Estado Social de Derecho, exige que los órganos del Estado forjen la realidad institucional según los principios fundamentales de una organización justa de hombres y mujeres igualmente dignos” (Preámbulo y Artículos 1,2, 13,42 a 50, 363, y 366 de la C.P.)<sup>10</sup>.

Significa lo anterior que en la Constitución de 1991 se superó el concepto formal de Estado de Derecho, limitado a la provisión de garantías y procedimientos necesarios para asegurar la libertad legal de las personas.

Dicha superación implica la vinculación jurídica de las autoridades a unos principios tendientes a asegurar la efectividad de los derechos y deberes de todos, mediante la provisión del mínimo vital, la promoción de la participación de los individuos en la vida política, económica y cultural, la protección especial de personas y grupos excluidos y la intervención de la economía con miras a corregir, garantizar e imponer medidas tendientes a obtener la redistribución de los ingresos en situaciones de grave desigualdad e inequidad.

En los términos anteriores, el Estado social de derecho no sólo busca garantizar el mínimo vital, sino que además pretende hacer efectivo **el derecho de inclusión**<sup>11</sup>.

### 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde el marco constitucional aquí referido, para materializar el principio fundamental del Estado Social de Derecho en materia de servicios públicos, se requiere la estructuración de unas políticas públicas que den cuenta del mandato constitucional de INTERVENCIÓN<sup>12</sup>; es así como el artículo 370 de la Constitución señaló que corresponde al Presidente de la República la formulación de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los Servicios Públicos Domiciliarios, la planeación, la coordinación, la ejecución y el control de esas políticas, con el único fin de que las personas puedan gozar efectivamente de sus derechos. Esta reserva es la expresión del principio democrático que busca un régimen de los servicios públicos, resultado de un proceso democrático.

Bajo este contexto la definición de la prestación de los servicios públicos es una decisión esencialmente política, que tal como lo ha señalado la Corte “Se trata de preservar el origen deliberativo, pluralista y participativo del régimen de los servicios públicos habida cuenta de su trascendencia para la vida cotidiana de los habitantes del territorio nacional.”

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-521 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-383 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández G., C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández G, C-1064 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda E., C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda E.

<sup>11</sup> Corte Constitucional Tutela T-499 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes M. “[...] La Constitución hace especial énfasis en la atención de los colombianos que se encuentran en situaciones de miseria o indigencia, cuya carencia de recursos y capacidades productivas los colocan en situaciones de manifiesta marginalidad, debilidad y vulnerabilidad. Por ese motivo, los pobres quedan incluidos dentro del ámbito normativo de los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Carta lo cual determina la obligación del Estado de implementar políticas de acción afirmativa que propendan por la igualdad real y efectiva de este grupo de la población, que se orienta a resolver problemas acuciantes de su mínimo vital [...]”

<sup>12</sup> A través de la regulación y la fijación de políticas que busquen garantizar la efectividad de los principios sociales y el adecuado funcionamiento del mercado.

Así pues, la política debe alcanzar los siguientes objetivos. i) garantizar la calidad del bien objeto del servicio y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de todos los usuarios; ii) ampliación permanente de la cobertura; iii) atención prioritaria a las necesidades básicas insatisfechas; iv) prestación continua e ininterrumpida; v) mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios públicos y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación; vi) definir el régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los principios de solidaridad y equidad.

De lo aquí expuesto, podemos inferir que para el caso de servicios públicos, la formulación de las políticas se constituyen en el momento de la puesta en movimiento de las tensiones entre los dos modelos, no sólo de prestación, sino también de concepción, el cual marca el inicio del proceso de estructuración de políticas públicas, esto es, la puesta en escena de distintas alternativas de gobierno; es el momento en que el Estado, los agentes y los usuarios exponen la particularidad y potencia de sus intereses frente a los intereses contrarios, configurando un escenario en el que cada uno va reconociendo el complejo de intereses en juego y la correlación de fuerzas presente en la confrontación para lograr el equilibrio entre las tensiones y conflictos en relación con la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, carácter de esencial o no, relación con los usuarios, régimen tarifario, entre otros aspectos.

En segundo lugar, se deben tener en cuenta para la formulación de la política la territorialidad e institucionalización como referentes claves para abordar la autonomía de los gobernantes en la estructuración de las políticas, lo cual determina el espectro analítico de los problemas cruciales del gobierno y la gobernabilidad.

De esta manera, de los problemas territoriales en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, se pueden encontrar los del ente territorial como centro de poder organizado (más precisamente de los problemas de su responsabilidad en la prestación del servicio que se produce con la irrupción de agentes estatales distintos del gobierno- y no estatales); los problemas de institucionalización y competencias de los distintos entes públicos de regulación y control del gobierno (más precisamente de los quiebres que produce la multiplicación de reglas y normas desconociendo los principios y valores constitucionales al momento de regular el servicio, tal es el caso de la tarifas, la limitación y corte de suministro, etc.); por último, la recuperación del concepto de lo público reafirma la naturaleza pública de las políticas públicas en la medida que permite precisar que el objeto de las políticas está en los espacios de relación que se producen entre la sociedad y el Estado. Son esos terrenos de la interacción entre uno y otra, los que justifican la diferenciación entre políticas privadas, políticas estatales y las políticas públicas, pues las tensiones y conflictos intra e inter-organizacionales adquieren un sentido distinto cuando son observadas desde lo público.

Desde esta lente, y a manera de conclusión, podríamos preguntarnos ¿cuál es el tipo de Estado que se requiere para hacer efectivos los Servicios Públicos Domiciliarios como

derechos de interés colectivo?, ¿cuál es el modelo de desarrollo que los posibilita? Sin lugar a dudas, por lo expuesto en las líneas anteriores, el modelo estatal que más hace efectivos los Servicios Públicos Domiciliarios de los conocidos hasta hoy, es un Estado de corte interventor y social, es decir, un Estado que tiene como responsabilidad y fin la prestación de los servicios públicos, que realiza inversión social redistributiva y aplica criterios de solidaridad y universalidad.

El complejo papel que debe cumplir el Estado Social en virtud de las diversas tareas que vienen ordenadas desde la Constitución, tanto para garantizar los derechos fundamentales como para garantizar el orden político-administrativo y en ocasiones las contradicciones a que se ve sometido por la colisión de normas del mismo rango como los principios constitucionales, abre espacios que son ocupados por actores distintos a los estatales imponiendo sus principios bajo un marco aparente de legitimidad, por lo cual se debe partir de una perspectiva de integralidad de Derechos Humanos. Los derechos colectivos que también forman parte de esa unidad inescindible que tiene que ver con el principio de dignidad humana y que en virtud de su eficacia se pueden desconocer, incluso principios liberales como la libre empresa, en la medida que la prestación de los servicios públicos se dan bajo una situación de desigualdad entre el operador y el usuario, en virtud de lo cual el ordenamiento jurídico ha considerado trascendental la protección de la parte más débil de esta relación.

En esta misma dirección, las dificultades y problemas que viven constantemente los ciudadanos por un acceso inadecuado o nulo a los servicios públicos domiciliarios, nos pone en la tarea de seguir trabajando por la preeminencia de la dignidad humana y la realización de los derechos fundamentales en cualquier tipo de acción que implemente el Estado. La manera eficaz de realizar los derechos económicos, sociales y culturales es a través del diseño y puesta en marcha de **políticas públicas**, lo que no implica que los ciudadanos no puedan acudir a estrategias de judicialización cuando las políticas públicas incumplan los preceptos básicos de este Estado Social de Derecho, porque desde la perspectiva de la titularidad son derechos que están en cabeza de todos y cada unos de los miembros de una comunidad y por ello cualquier persona puede defenderlos, es decir, ejercer los mecanismos dispuestos para su defensa, no a *motu proprio* sino en beneficio de la colectividad.

Entendidos los Servicios Públicos Domiciliarios como un derecho colectivo, éstos deberían definir el sentido que orienta la acción de los poderes públicos y el sentido de las interacciones entre la ciudadanía y sus autoridades en la formulación de las políticas públicas, cumpliendo un papel central en la construcción del Estado Social de Derecho. La Corte Constitucional lo ha expresado así: “Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. (C.P., art. 2)<sup>13</sup>”

---

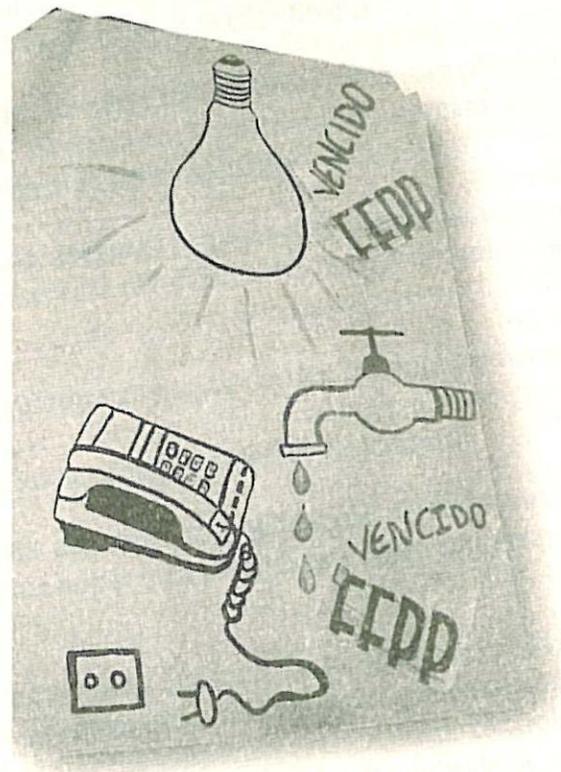
<sup>13</sup> Corte constitucional Sentencia T.092/95.

La prestación de los servicios públicos no se soporta sobre una decisión discrecional del poder público sino en la aplicación concreta del principio fundamental de la *solidaridad social* (arts. 1 y 2, C.P.). A través de tal instrumento el Estado puede alcanzar el objetivo de la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva (art. 13, C.P.). Prestar los servicios públicos comporta una transferencia de bienes económicos y sociales con base en el principio de la *justicia redistributiva* que mediante el pago discriminado de los servicios públicos, basado en la estratificación socioeconómica del usuario, permite un cubrimiento a sectores marginados que en otras circunstancias no gozarían de estos beneficios del desarrollo económico.

Por ello, sería muy interesante que el Instituto Popular de Capacitación -IPC, apunte a la construcción de un referente de identidad colectiva, para lo cual debe repensar los servicios públicos no sólo desde la defensa, sino desde la profundización de los valores fundantes del ordenamiento jurídico, con la pretensión de que principios como la libertad de empresa y el desarrollo económico tengan nuevas interpretaciones a la luz de los principios axiológicos que protegen al ser humano como **actor central** de una sociedad.

Para desarrollar esa labor contamos con un fuerte arsenal dogmático y argumentativo que debe ser expuesto, no solo en las instancias judiciales, sino también en los espacios políticos de decisión, de socialización y materialización de la políticas. Además, no perder de vista que este tema de los servicios públicos se debe promover dentro de las organizaciones de usuarios y partidos políticos para el diseño y desarrollo de acciones tendientes a la ampliación de la cobertura eficiente del servicio a toda la población, de tal forma que el Estado cumpla con su responsabilidad social constitucional determinando las fuentes de financiación, subsidios y contribuciones.

Por último, hay que tener presente que dentro de nuestra tradición política, jurídica e institucional, los servicios públicos son un aspecto esencial en la construcción de la cohesión e integración social, es decir, un factor de inclusión.



# Transformación, consolidación, escisión o privatización de las EPM

Gerardo Vega Medina\*



## 1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La Constitución Política de Colombia consagra en el Título XII, capítulo 5, de la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, las normas que expresan elementos propios de un Estado benefactor, pero también de un Estado liberal.

La Carta Política establece la posibilidad de que los servicios públicos puedan ser prestados por el Estado de manera directa o indirecta, así como por las comunidades organizadas y también consagra la posibilidad de que los presten los particulares.

Se establece como función propia del Estado, asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio colombiano y se reserva la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Es de destacar que nuestra Constitución normatiza que la nación, los departamentos y municipios en su gasto social deben darle prioridad, sobre cualquier otra asignación presupuestal, a la prestación eficiente de los Servicios Públicos Domiciliarios.

También la Constitución, en el artículo 368, autoriza a los municipios, departamentos y a la propia nación a conceder subsidios de sus respectivos presupuestos para las personas de menos ingresos.

Es en los anteriores preceptos donde interpretamos que nuestra Constitución da vía libre a la iniciativa privada, al libre mercado, a la competencia, rasgos estos característicos de un Estado liberal, pero a la vez se reserva el derecho para intervenir, regular, controlar, y si fuere preciso, prestar el servicio de manera directa. Esta composición híbrida de nuestra

\* Abogado - Especialista en Desarrollo Económico y Social.

Constitución, en criterio de muchos es el resultado de la participación de muchas fuerzas políticas del país, que hicieron parte como constituyentes de su elaboración, pero que a su vez este evento ha sido catalogado como el más democrático en la historia reciente de Colombia.

El espíritu de la Constitución de 1991 fue desarrollado tres años después a través de las leyes 142 y 143 de 1994, llamadas Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y la Ley Eléctrica, respectivamente.

Esta nueva legislación sobre Servicios Públicos Domiciliarios esta concebida para que funcione bajo la lógica de los negocios privados y que el Estado este focalizado únicamente en las funciones de planificar, regular, controlar y vigilar su prestación.

## **2. COMPOSICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN –E.S.P.**

Desde la creación de las Empresas Públicas de Medellín, en 1955 a través de Acuerdo Municipal, la participación del municipio de Medellín ha sido de un cien por ciento en la propiedad de ella, en lo que corresponde a la casa matriz EPM quien presta en la actualidad los servicios de acueducto, alcantarillado, energía, telefonía y gas.

A partir de la Ley 142 de 1994 que regula la prestación de los servicios públicos en el país, se incluye la liberalización para la prestación de los servicios lo que permite que en el mercado participen operadores privados. Esta nueva normatividad ha llevado a que por lo menos en tres ocasiones se discuta la naturaleza jurídica de las Empresas Públicas hasta 1997, año en que el Concejo de Medellín aprobó su conversión de Establecimiento Público Autónomo a Empresa Industrial y Comercial del Estado, naturaleza jurídica que hasta hoy se mantiene.

A la fecha de este artículo, en la gerencia del señor Juan Felipe Gaviria, se discute nuevamente una estrategia de la consolidación del grupo empresarial, la que incluye la escisión del área de telecomunicaciones con la respectiva creación de una nueva empresa aún sin definirse su naturaleza jurídica, con mayor participación del capital privado.

La característica más importante a resaltar es que las EPM en toda su historia han sido de carácter público y exitosas; para decirlo de otra manera, su administración y liderazgo han estado en cabeza de los alcaldes de la ciudad y del Concejo Municipal, quienes han hecho que a través de lo público se tenga un 99% en la cobertura, calidad, eficiencia y rentabilidad en el manejo de los recursos, dándole unas fortalezas que le permiten incidir en la definición de la política nacional en el mercado de los Servicios Públicos Domiciliarios.

## **3. UTILIDADES NETAS PRODUCIDAS POR LA EMPRESA Y TRANSFERENCIAS QUE RECIBE EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN**

Por Acuerdo Municipal, la ciudad de Medellín se beneficia ampliamente de la transferencias que debe hacerle la empresa para la inversión social y los planes de desarrollo local.

A continuación se presenta un cuadro que nos indica las utilidades netas que obtiene y las transferencias que realiza EPM a Medellín.

**CUADRO 1**  
Utilidades netas y traslados ordinarios-extraordinarios de excedentes al Municipio de Medellín (\$ en miles de millones)

AÑO	UTILIDAD NETA \$ en miles de millones	TOTAL \$ en miles de millones	TRASLADO UTILIDAD NETA AÑO ANTERIOR
1999	334.220	80.642	
2000	465.681	100.000	30%
2001	577.771	139.704	30%
2002	264.470	173.331	30%
2003	564.313	140.000	53%
2004	740.610	326.268	58%
<b>TOTAL</b>	<b>2.947.065</b>	<b>959.945</b>	

Fuente: Estados contables de EPM 2004. Contraloría General de Medellín. Elaboró: Gerardo Vega Medina.

Las utilidades netas de las EPM alcanzan una importante cifra de dos billones 947 mil millones de pesos después de pagar los gastos de operación del servicio, impuestos, tasas, intereses y transferencias a la ciudad de Medellín

#### 4. COMPOSICIÓN ACTUAL DEL GRUPO EMPRESARIAL EPM Y EL MONTO DE ACCIONES QUE TIENE EMPRESAS PÚBLICAS EN CADA UNA DE ELLAS

A continuación se presentan las empresas filiales de EPM de Medellín, con su respectiva naturaleza jurídica y razón social.

##### Empresas de Aguas

- Empresa de Aguas del Oriente Antioqueño S.A. –E.S.P.
- EPM Bogotá Aguas S.A. –E.S.P.

##### Empresas de Energía

- EADE, Empresa Antioqueña de Energía S.A. –E.S.P.
- BONYIC, HET S.A. Central Hidroeléctrica en Panamá.
- EdeQ, Empresa de Energía del Quindío S.A.
- CHEC, Empresa de Energía de Caldas.

##### Empresas de Telecomunicaciones

- ETP, Empresa de Telecomunicaciones de Pereira S.A. –E.S.P.
- EMTELCO S.A., Empresa de telecomunicaciones y servicios agregados
- EPM Bogotá S.A. –E.S.P.
- EDATEL S.A. –E.S.P.
- COLOMBIA MOVIL S.A.
- EMTELSA S.A –E.S.P., Empresa de Telefonía de Manizales.
- TELEPSA de Oriente S.A.
- ORBITEL S.A.

- TELEPSA de Occidente S.A.
- EPM CONTACT, Empresa de Comunicaciones.

#### Otras inversiones

- RIA - Empresa Reforestadora de Antioquia.
- ISAGEN
- ISA
- FEN
- TRASMETANO
- EPM INVERSIONES
- PESCADERO ITUANGO
- ANDESAT

**CUADRO 2**  
**Porcentaje de participación Accionaria de Empresas Públicas de Medellín**  
**en sus filiales y en otras empresas donde tiene negocios**

ETP 56.14% <input checked="" type="checkbox"/>	EMTELSA 36.88% <input checked="" type="checkbox"/>	EDATEL 56.00% <input checked="" type="checkbox"/>	EPM - BOGOTA 63.40% <input checked="" type="checkbox"/>	EMTELCO 99.54% <input checked="" type="checkbox"/>	ORBITEL 50% * <input checked="" type="checkbox"/>	
TELECOMUNICACIONES			Colombia Movil 50 * <input checked="" type="checkbox"/>	TELEPSA Occidente 60.00 <input checked="" type="checkbox"/>	TELEPSA Orient ** 60.42% <input checked="" type="checkbox"/>	EPM CONTACT 99.00 <input checked="" type="checkbox"/>
Aguas de Oriente 56.00 <input checked="" type="checkbox"/>	EPMBGTA - Aguas 89.58 <input checked="" type="checkbox"/>	EAD 63.90% <input checked="" type="checkbox"/>	CHE 56.00% <input checked="" type="checkbox"/>	EdeQ 56.00% <input checked="" type="checkbox"/>	ENELTA <input checked="" type="checkbox"/>	
AGUAS		ENERGÍA				
EMP INVERSIONES 99.00% <input checked="" type="checkbox"/>	ISAGEN 12.07 <input checked="" type="checkbox"/>	ISA 10.68 <input checked="" type="checkbox"/>	FEN 1.42 <input checked="" type="checkbox"/>	TRASMETAN 38.93 <input checked="" type="checkbox"/>	CONVENCIÓN	
RIA 35.7% <input checked="" type="checkbox"/>	OTRAS SOCIEDADES QUE HACEN PARTE DEL PORTAFOLIO			Pescadero - Ituango 12.59% <input checked="" type="checkbox"/>	ANDESA 2.31% <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> Control No está registrado
						(*) como parte del Grupo
						(**) En liquidación

Fuente: Empresas Públicas de Medellín, marzo 8 de 2005

Como puede observarse en el cuadro 2, ha sido política de las EPM ser socia mayoritaria para tener el control de las empresas donde tiene inversiones, en las áreas de aguas, telefonía y energía. Se presenta una única excepción en la empresa EMTELSA, donde su participación accionaria únicamente llega al 36.88%.

Para establecer si el manejo de los negocios de EPM Medellín y las inversiones efectuadas en el grupo empresarial de sus filiales han sido exitosas, o por el contrario no han reportado las utilidades esperadas, bien sea por la dispersión de su portafolio de servicios o por la propia competencia entre ellas en telecomunicaciones, presentamos un comparativo de las **inversiones** efectuadas por EMP en sus filiales desde 1997 hasta 2004 versus los **dividendos** recibidos por EPM de estas filiales en el mismo período.

**CUADRO 3**  
**Inversión efectuada por EPM en filiales**  
(cifras en miles de millones de pesos)

INVERSIONES EFECTUADAS POR EPM EN SUS FILIALES PRECIOS CORRIENTES									
FILIAL	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total capitaliz.
EMTELCO	5.491	10.330	38.914	9.983	19.953			61.838	146.509
EMTELSA	0	89.475	0						89.475
EPM BOGOTA	15.013	0	45.440	38.156	20.000				118.709
EPM TELEVISIÓN	9.771	3.996	3.000	6.080					22.847
ORBITEL	0	60.000	30.000	22.500					112.500
TELEPSA	0	0	5.250	2.907	2.388	3.911			14.456
TELEFÓNICA DE PEREIRA			132.155						132.155
EDATEL				87.745					87.745
COLOMBIA MOVIL							425.398	200.000	625.398
<b>TOTAL</b>	<b>30.275</b>	<b>163.801</b>	<b>254.859</b>	<b>167.371</b>	<b>42.341</b>	<b>3.911</b>	<b>425.398</b>	<b>261.838</b>	<b>1.349.794</b>

Fuente: Contraloría General de Medellín

El resultado de las capitalizaciones efectuadas por EPM en ese período en el sector de las comunicaciones en sus filiales asciende a la suma de un billón 349 mil millones en pesos corrientes.

**CUADRO 4**  
**Dividendos recibidos por EPM de sus filiales en telecomunicaciones**  
(cifras en miles de millones de pesos)

DIVIDENDOS RECIBIDOS POR EPM DE SUS FILIALES PRECIOS CORRIENTES									
FILIAL	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total Dividendos
EMTELCO									
EMTELSA			689	500	2.778	3.128	3.425	6.606	17.126
EPM BOGOTA									
EPM TELEVISIÓN									
ORBITEL						3.664	18.938	16.028	38.630
TELEPSA									
TELEFÓNICA DE PEREIRA				6.966	6.634	5.614	8.298	7.852	35.364
EDATEL			2.152	3.765	7.188	8.437	11.926	31.802	65.270
COLOMBIA MOVIL									
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2.841</b>	<b>11.231</b>	<b>16.600</b>	<b>20.843</b>	<b>42.587</b>	<b>62.288</b>	<b>156.390</b>

Fuente: Contraloría General de Medellín

Los dividendos recibidos por EPM de sus filiales en telecomunicaciones fueron de 156 mil millones de pesos en los últimos ocho años. Estableciendo el comparativo de los resultados de los cuadros 3 y 4, capitalización versus dividendos, concluimos que los dividendos son minúsculos frente a las capitalizaciones efectuadas en ese mismo período. En precios corrientes podemos afirmar que únicamente se ha recuperado el 12% del capital invertido.

## 5. BALANCE DE LAS EMPRESAS FIALIES DE EPM QUE SE HAN ADMINISTRADO COMO PÚBLICAS Y LAS QUE SE HAN ADMINISTRADO COMO PRIVADAS

De público conocimiento es en Antioquia que las EPM en tres ocasiones se ha intentado privatizar: primero, en 1995 con un estudio presentado por la Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica (CIDE), institución de la cual hacía parte como consultor el señor Juan Felipe Gaviria. En 2003, en la crisis con el cambio de gerente, también se volvieron a expresar las voces privatizadoras; y en la actualidad (2005), con el señor Gaviria como Gerente, a través de un estudio presentado por la firma Teletraining. El argumento común de los tres estudios es que la empresa pública no tiene capacidad para competir en el libre mercado y, en las tres oportunidades se ha asegurado que las EPM no resiste más de cuatro años en el negocio de las telecomunicaciones y que su única alternativa es la privatización total o parcial en este sector, y que de no hacerlo, se asegura, su futuro es la quiebra. Predicciones que hasta la fecha no han resultado ciertas y muy por el contrario EPM sigue creciendo en un 10% de acuerdo al plan estratégico que guía sus negocios hasta el año 2015. Ese crecimiento también se manifiesta en telecomunicaciones, área que ha sido la de mayor interés para privatizar.

Así mismo, los estudios señalan de manera coincidente en defensa de la privatización, supuestos riesgos, y entre ellos destacan de manera prevaleciente que la intervención política en la gobernabilidad de las empresas crea una vulnerabilidad y una dependencia en su máximo órgano de gobierno que es la Junta Directiva. Para mitigar este riesgo proponen disminuir la incidencia del Alcalde de la ciudad, recortando sus facultades para que solamente pueda nombrar algunos miembros de la Junta Directiva; que los períodos de la Junta no coincidan con los períodos de gobierno; dedicación exclusiva y remuneración para los miembros de la Junta; los demás miembros de la Junta deberán ser nombrados por los integrantes de la Junta Directiva que representen las acciones del capital privado como nuevo propietario o copropietario de las empresas.

Oportuno es entonces, hacer un análisis del resultado de las empresas, que siendo filiales de las EPM, se han manejado con un régimen público donde participa el Alcalde, el Concejo y la política en el sentido altruista del término, y las filiales que se han manejado con un régimen privado.

En el grupo Empresarial EPM han actuado y se han administrado como públicas EPM Medellín, EMTELSA telefónica de Manizales, ETP telefónica de Pereira y EDATEL. Y han operado como privadas, sin la participación de concejos y alcaldes, ORBITEL, EMTELCO, EPM Bogotá, TELEPSA de Oriente S.A., TELEPSA de Occidente, EPM CONTACT y EMP televisión.

Los estados contables de las propias empresas y los análisis financieros realizados por la Contraloría de Medellín nos indican que las filiales de las EPM que han operado con el régimen público se han valorizado, reportan dividendos a la casa matriz EPM, dan ganancias y reparten utilidades. EPM Medellín reportó utilidades netas en los últimos ocho años por

valor de tres billones de pesos, y en ese mismo período le ha transferido a la ciudad de Medellín un billón de pesos para inversión social. EMTELSA de Manizales produce ganancias cercanas a los 30 mil millones de pesos anuales, le entrega dividendos a EPM Medellín y reparte utilidades para inversión social en Manizales. ETP de Pereira, en los últimos tres años, en promedio produjo utilidades del orden de 22 mil millones de pesos anuales y también transfiere dineros a la ciudad de Pereira. EDATEL, en los últimos tres años, produjo utilidades de 30 mil millones de pesos anuales y de igual manera le ha entregado dividendos a EPM Medellín.

Las empresas que han operado con el régimen privado en la categoría de Sociedades Anónimas y que en su razón social y naturaleza jurídica no se catalogan como Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.) no han sido exitosas, algunas se encuentran en liquidación o han tenido que ser vendidas o absorbidas por EPM o se encuentran en serias dificultades. Estas empresas no reparten utilidades, con excepción de ORBITEL, que le ha reportado unos dividendos muy mínimos a EPM Medellín. Por el contrario, estas empresas han tenido que ser constantemente recapitalizadas por la casa matriz EPM. Tal es el caso de EMTELCO que desde su nacimiento no ha repartido utilidades: EPM le ha invertido 146<sup>1</sup> mil millones de pesos y en la actualidad está valorada en 96 mil millones de pesos, se ha perdido una tercera parte de la inversión y está a punto de su liquidación.

La filial EPM Bogotá viene dando pérdidas, nunca ha repartido utilidades y la inversión de EPM Medellín ha sido de 118 mil millones de pesos y fue recapitalizada por EMTELSA, EDATEL Y ETP, quienes contribuyeron con 33 mil millones de pesos cada una. En 2002 fue valorada en 100 millones de dólares y para 2004 en 28 millones de dólares en el estudio de Teletraining. Es inconcebible su pérdida de valor en cerca de un 73%.

ORBITEL, empresa en la cual EPM ha invertido a precios corrientes la suma de 112 mil millones de pesos y tan solo ha recuperado por dividendos 38 mil millones de pesos, no reparte utilidades. Su futuro es incierto, teniendo como criterio que el mercado de las comunicaciones se desarrolla mucho más en la telefonía móvil. En el año 2000 fue valorada por consultores privados en 470 millones de dólares; hoy el nuevo estudio le establece un precio de 199 millones de dólares (menos del 50%). Sorprendente es que el actual estudio de Teletraining (en la página 59 del informe ejecutivo) proponga a ORBITEL como empresa base para la unificación de todo el negocio de telecomunicaciones que se pretende escindir en EPM.

Otras filiales de las EPM que también se han administrado con régimen privado han tenido un mal final: TELEPSA que se quebró, EPM televisión que fue creada a partir de Veracruz T.V. Cable, siempre dio altas pérdidas y tuvo que ser absorbida en un 100% por EPM; igual situación vivió Gases de Antioquia que por sus altas pérdidas tuvo que ser vendida.

---

<sup>1</sup> Dato suministrado por la Contraloría General de Medellín.

## 6. CONFORMACIÓN DE LA NUEVA EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES

A lo largo de la última década, en los tres intentos por privatizar las EPM de Medellín, se ha propuesto como fórmula para la transformación, modernización, o como se le llama hoy en día, la consolidación del grupo empresarial, dividirla en tres negocios diferentes: aguas, telefonía y energía.

Dividir las EPM en tres empresas implica dividir la facturación para cada uno de los servicios, lo que tendría como primera consecuencia el aumento en las tarifas entre un 17% y 20% para los estratos 1, 2 y 3 de la población.

La facturación por separado en los servicios es uno de los componentes de la fórmula en energía que más encarece el costo final al usuario. En EPM el costo promedio del kilovatio hora (kwh) es de seis pesos, contra un costo promedio kwh en EADE de 56 pesos, lo que significa un 94% más caro para la gente de las regiones.

A la fecha de este artículo, la empresa consultora señala que los negocios de energía y agua pueden permanecer dentro de las Empresas Públicas de Medellín, conservando su actual naturaleza jurídica de Empresa Industrial y Comercial del Estado de orden municipal.

El estudio de Teletraining propone la escisión de todos los negocios de telecomunicaciones de EPM para la conformación de una nueva entidad, teniendo como posibles socios accionistas a la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, la Organización Sarmiento Angulo, el grupo empresarial Bavaria, los fondos de pensiones y cesantías, los accionistas minoritarios en EMTELSA, Empresa de teléfonos de Pereira y EDATEL, y las mismas sociedades como accionistas de EPM Bogotá, Infimanizales, así mismo al Distrito Capital de Bogotá, Departamento de Antioquia, municipios de Pereira y de Manizales<sup>2</sup>.

La participación del sector privado en empresas filiales de las EPM está representado así: en ORBITEL la composición accionaria es de propiedad, en un 50%, de EPM Medellín; 25% Sarmiento Angulo; 25% el grupo Bavaria. En EDATEL, a las EPM corresponde el 55% de las acciones, al Departamento de Antioquia 19% y sector privado, a través del Fondo de Pensiones, participa con un 22.57%. En el caso de EMTELSA de Manizales, EPM participa con un 36% e Infimanizales con un 45%, y los privados, a través del Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir, con un 18.07%.

De configurarse una sola empresa en telecomunicaciones, la participación del sector privado representaría un 24% del total de ella, que indiscutiblemente abre camino a la privatización en EPM de Medellín.

Para la configuración de una sola y una nueva empresa se pretende contar con la anuencia del Concejo Municipal de Medellín; desde luego también tendrán que contar con los concejos

<sup>2</sup> Remitirse a la páginas 55, 56 y 57 del Informe Ejecutivo de Teletraining.

de Pereira, Manizales y Bogotá, sin que se manifieste con claridad y certeza su naturaleza jurídica, pues el estudio de Teletraining lo que señala sobre el tema, es que tenga una naturaleza jurídica flexible, tanto en la gobernabilidad como en la composición del capital, lo que nos hace pensar en una empresa de economía mixta en la cual los socios del sector privado se sientan representados en la Junta Directiva de acuerdo al número de acciones que posean.

Teletraining propone a ORBITEL (la más privatizada de todas – 50%), como empresa base para la nueva mega-empresa de telecomunicaciones que se conforme, siendo contradictoria con sus propias conclusiones, pues entre ellas, ha afirmado que la telefonía fija está siendo sustituida por la móvil; ORBITEL no cuenta con telefonía móvil. Usuarios en Colombia de telefonía móvil son 10 millones, y usuarios en telefonía fija son 8 millones.

## 7. CONCLUSIONES

La realidad inmodificable es que en EDATEL, EMTELSA y ORBITEL, todas filiales de EPM Medellín, hoy participan de capital privado. Más allá de discutir si la transformación y modernización que requiere EPM es privatización, lo que es urgente decidir es que hacer con la porción de capital privado. Y los únicos tres caminos a seguir serían: se les compra su parte, se les vende la parte pública o estas filiales se dejan por fuera de la creación de la nueva mega-empresa en telecomunicaciones.

Inaceptable que amparado en la cláusula de reserva comercial, la gerencia de las EPM niegue la totalidad de la información y del análisis a los concejales del municipio y a la totalidad de la ciudadanía. Se podrán esconder en la figura jurídica, pero no es de sano juicio pensar que se puede decidir sobre el futuro de la empresa más importante de la ciudad sin tener el conocimiento integral de ella. Aceptar este criterio es la arbitrariedad más alta contra la ética pública, la moral social y las reglas de la democracia.

Obligado es afirmar, que las inversiones realizadas por EPM Medellín en empresas de telecomunicaciones, no valen ni siquiera lo que se invirtió en ellas y nunca podrán retornar el capital invertido.

Varias de las empresas filiales en telecomunicaciones exigen aún inversiones de capital, lo cual reduce la capacidad financiera de EPM Medellín y trae como consecuencia que las empresas filiales rentables terminen financiando a las filiales que producen déficit.

La Contraloría de Medellín estima que la gestión de EPM como inversionista ha sido deficiente, razón por la cual no sería prudente que los negocios básicos de mayor rentabilidad salgan de su órbita al asociarlos con el sector privado; tal es el caso de la inversión privada en el área de energía que es donde se mantiene el mayor retorno de inversión.

Se considera pertinente que un proyecto de consolidación y modernización de las EPM, para poder competir eficientemente, no necesariamente requiere modificar la naturaleza de carácter público que hoy tienen las EPM de Medellín.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BALANCES CONTABLES Y FINANCIEROS DE EPM, años 1997 a 2004. Contraloría General de Medellín y Empresas Públicas de Medellín.

Boletín de prensa No. 6 Contraloría General de Medellín. Marzo de 2005

EVALUCIÓN DE LA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN. CIDE, Medellín, diciembre 21 de 1995.

INFORME EJECUTIVO "Consolidación del grupo empresarial, estrategia y estructura 2005-2015. Telettraining, Medellín, febrero de 2005

INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ABREVIADA DE EPM, Contraloría General de Medellín, mayo de 2004

GAVIRIA BETANCUR, Javier. EPM Gerencia insólita, Medellín, febrero de 2005

PEREZ GUTIERREZ, Luis. Sobre la Privatización de EPM. En: El Mundo, Medellín, Marzo 14 de 2005.

PRESENTACIÓN : sesión ordinaria Honorable Concejo de Medellín. Marzo 8 de 2005

TOBON FRANCO, Mauricio. A capella, Hood Robin. En: El Mundo, Medellín, Marzo 14 de 2005.

VEGA MEDINA, Gerardo. Cara y sello de la Energía en Antioquia, Medellín, julio 24 de 2004.

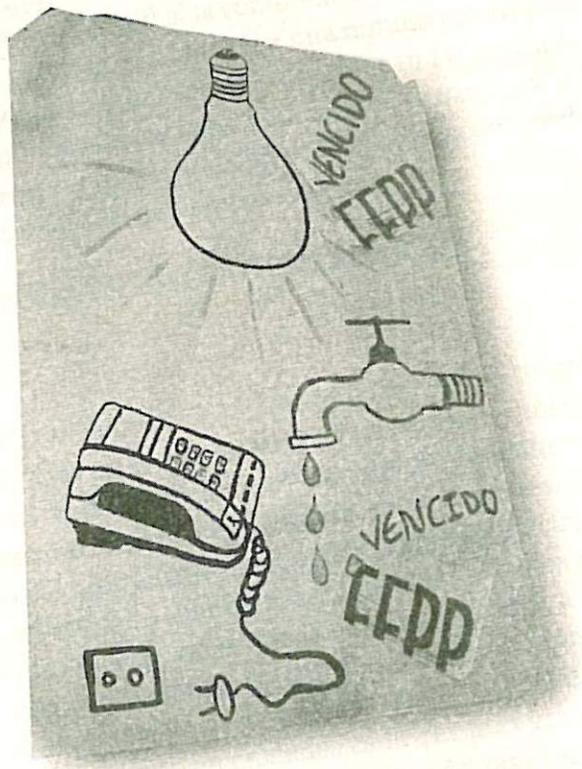
\_\_\_\_\_, Brecha tarifaria, EPM-EADE. Medellín, marzo de 2005.

VELEZ, Martha Cecilia. Presentación para sesión ordinaria del Concejo. Contraloría General de Medellín, Medellín, abril 1 de 2004.

[www.contraloriadem.gov.co](http://www.contraloriadem.gov.co)

[www.sui.gov.co](http://www.sui.gov.co)

[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)



# Saneamiento básico: salud y vida

Oscar Gutiérrez Reyes\*



**E**ste análisis básico de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo está dividido en tres temas. En primer lugar, se presentan algunos aspectos generales de la historia y el desarrollo de los servicios públicos, pues es difícil la comprensión de las políticas particulares y del desarrollo de las políticas públicas, si no se tiene una mirada general del tema. En segundo lugar, se analiza el estado actual del sector y se explican las políticas estatales en relación con los tres servicios públicos esenciales. Finalmente, se exponen los criterios de las ligas de usuarios que se vienen construyendo en todo el país, acerca de lo que debería ser una política pública en los servicios que hoy nos ocupan.

## 1. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA HISTORIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

### 1.1. El origen.

La historia de los servicios públicos es relativamente nueva, como el país. Pero el origen, y especialmente el desarrollo de estos servicios en el mundo, está ligado a dos hechos: uno, el desarrollo de las fuerzas productivas y, en particular, el cambio del feudalismo al capitalismo; y dos, la consecuente concentración de seres humanos en poblaciones. Antes del desarrollo de los inventos producto del capitalismo, tales como la energía eléctrica, el teléfono, el tratamiento de las aguas y los residuos sólidos, el hombre hacía uso energético simple de la madera y el carbón, no disponía de saneamiento básico y, menos aún, de formas ágiles de telecomunicación. Tras los inventos, en particular la utilización de la energía eléctrica en los procesos de producción, se acelera el desarrollo del capitalismo naciente y con éste, la concentración de personas en ciudades cada vez más grandes, lo que obliga a la construcción de infraestructuras y tratamientos para atender las necesidades

\* Asesor Nacional Ligas Usuarios de Servicios Públicos

básicas de la creciente población. Desde ese momento, queda claro que los servicios públicos tienen como finalidad la atención de necesidades básicas.

A Colombia el desarrollo llegó tarde. Solo a finales del siglo XIX y a comienzos del XX se dan los primeros pasos para la atención de la población concentrada en las pequeñas ciudades del país. El nivel de atraso de la nación es muy grande y el desarrollo de los servicios públicos es lento porque el cambio del feudalismo heredado de España, al capitalismo, también lo es. Las primeras empresas de servicios surgen a causa de la presencia de inversión extranjera en la explotación de recursos naturales, el nacimiento de pequeñas industrias, la concentración de gente y el ingreso al país de los inventos del capitalismo. Dentro de las pioneras están las de acueducto y alcantarillado; las de aseo, que son otro componente clásico del saneamiento básico, aparecen posteriormente.

A finales del siglo XIX la ciudad más grande era Bogotá, con escasos 100 mil habitantes; Cali, Medellín y Barranquilla apenas superaban los 50 mil. Al comienzo, las empresas son privadas, casi todas, y muestran los problemas propios del enclenque desarrollo del capitalismo nacional, débil, sin músculo financiero, sin amplias opciones para construcción de infraestructura y con poco conocimiento técnico y científico. Pronto, las debilidades de las empresas generan rechazo por parte de los usuarios. Los primeros paros cívicos en Colombia tienen origen en la pésima prestación del servicio. En Manizales, por ejemplo, hubo un movimiento conocido como "El paro del zancudo": la empresa que prestaba el servicio de alcantarillado lo que tenía era unos cuantos tubos y unos inmensos charcos donde se criaban miles de zancudos.

También al comienzo hubo presencia de capital extranjero: en Barranquilla y en las zonas de explotación de recursos naturales como Barrancabermeja, Tibú, la zona bananera del Magdalena y las zonas de explotación de oro y platino del Chocó, en donde, compañías norteamericanas desarrollaron servicios de energía y telefonía para su uso exclusivo. Aparecieron además, compañías de energía en algunas ciudades del país, pero la carencia de una burguesía nacional fuerte y, por ende, la condición semifeudal de la nación, conllevaron a la necesidad de entregar el sector de servicios públicos a la administración del Estado, tal y como había sucedido en las naciones desarrolladas, pero con la diferencia de que en éstas últimas, la construcción de infraestructura, redes, tratamientos y la aplicación de conocimientos técnicos y científicos, se hizo sobre la base del esfuerzo propio y la acumulación de riqueza nacional. En Colombia, por el contrario y como siempre ocurre, el problema del apalancamiento financiero para el desarrollo del sector se dio sobre la base del endeudamiento externo y la inversión extranjera, condenándonos a préstamos y pagos de intereses que se llevaron, y se siguen llevando, una buena porción de las utilidades, el trabajo y el ahorro nacional.

## **1.2. La estatización del sector.**

En las décadas del 30 y el 40, se llevaron a cabo una serie de reformas que eliminaron la participación del sector privado en la prestación de los servicios, promoviendo la presencia

del Estado, ya que ello garantizaba al prestamista extranjero el pago de los créditos y los réditos de su inversión. Las reformas propuestas por la Misión Kemmerer (1923) y acogidas por el gobierno colombiano, facilitaron la creación, expansión y fortalecimiento de empresas públicas municipales y departamentales, y la atención de generación de energía y una red nacional de telecomunicaciones por parte del gobierno nacional. Las compran todas: las de acueducto, alcantarillado, generación de energía y comunicaciones, y hacia 1960, el proceso de estatización había concluido. Entre 1930 y 1990 o unos años más, de cada tres dólares que el país pidió prestados, uno se destinó a la inversión en servicios públicos. ¡Una tercera parte de los casi 16 mil millones de dólares que debíamos a 1990, tienen su origen en inversión de servicios públicos!

Los servicios públicos son un filón de negocios muy importante. De un lado, son mercados de monopolio, más o menos fijos, con pago de contado, con una alta rotación de cartera, y con clientes cautivos, obligados a consumir y a pagar. Son además, mercados en expansión y que normalmente crecen año tras año, no son estáticos. Independientemente de los incrementos tarifarios, la gran mayoría se esfuerza por comprarlos porque constituyen una necesidad básica. Tanto crecen, que entre 1930 y 1990, en Colombia casi todos los servicios públicos crecieron en promedio un 14% anual, mientras la economía del país crecía a tasas del 4% y 5%.

Ese porcentaje de crecimiento de las empresas se dio por los aportes del Estado, el pago de los usuarios y la inversión extranjera indirecta. La forma como el capital extranjero succionaba riqueza de los colombianos fue, y sigue siendo, el préstamo. Hoy, las EPM transfieren millonarios recursos al capital nacional y extranjero, no por la vía de inversión directa como sucede en otras empresas del país debido a las políticas de privatización, sino a la vieja usanza, es decir, por el camino del endeudamiento. Esas transferencias, producto de los pagos de los usuarios, reducen las utilidades de la empresa, las opciones de reinversión en más y mejores servicios, y la posibilidad de tarifas más bajas. El pago de los créditos y sus intereses termina irrigando al capital financiero, en detrimento no sólo de los usuarios sino de la acumulación de riqueza en el país. Hasta 1995, ésta fue la forma más usual de la inversión extranjera en el sector.

### **1.3. La privatización de los servicios públicos.**

A partir de 1995, lo que se da es un proceso de inversión directa por medio de la compra a menos precio de las empresas, lo que conocemos como *privatización*, política definida por el Consenso de Washington, que es aplicada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos de crédito. Esta política, conocida también como apertura económica o neoliberalismo, no es otra cosa que un mayor control imperial. Y aunque el sector sigue creciendo, ya no lo hace como en años anteriores: por ejemplo, entre 1990 y 2004, los servicios de acueducto y alcantarillado crecieron apenas un 1% anual. ¿Cómo se explica este hecho? La razón es que en la inversión directa, el inversor espera garantías para el pronto retorno de sus capitales y réditos y por tanto no tiene interés en hacer inversiones de largo plazo, atender los sectores más pobres de la población ni promover el

desarrollo tecnológico. Los capitales son cobardes, y los imperialistas sí que lo son: no invierten sino en aquellos negocios en los que se les garanticen altas utilidades y buenas y rápidas tasas de retorno.

¿Y por qué llegamos a esta situación? Porque en la década del 80, acontecimientos nacionales e internacionales obligan la modificación de la política de control e injerencia del capital extranjero. La disolución de la Unión Soviética liquida la contradicción de esta potencia con los Estados Unidos, conduciendo a la hegemonía de éstos últimos sobre el resto del planeta. Y aunque para algunos la desaparición de la Unión Soviética no fue sorpresa, dada la transformación sufrida en la década del 60 en la que se cambió el socialismo por una nueva forma de capitalismo, lo cierto es que en los Estados Unidos aprovecharon esta situación para expandir su poderío y aumentar su explotación sobre naciones como la nuestra, lo que no implica que demos cabida a la idea de que el imperio norteamericano es indestructible.

Un segundo acontecimiento es la crisis de la deuda externa, sobre todo, en los países de América Latina, que condujo a la cesación de pagos en Brasil, Méjico y Argentina. Los capitales colocados en estos países y en otros más, pierden su garantía y dejan de rentar, de manera que se hacen necesarias precisas modificaciones que acaben con este desorden. Un tercer hecho, del que poco se habla, pero que es tanto o más importante que los anteriores, es la crisis de superproducción de la economía norteamericana, no sólo en bienes industriales y agrícolas, sino en inmensos capitales sin modo de ponerse a rentar. Es decir, el capital financiero no encontraba donde colocar su dinero para seguir generando utilidades. La función del prestamista es prestar, y si no lo puede hacer, está perdiendo dinero, está mermando su utilidad.

Son estos tres hechos los que generan profundas modificaciones en la política externa norteamericana y las propuestas de solución a su crisis surgen del Consenso de Washington, en el cual se estipuló que había que garantizarles mercado a todos los productos, bienes y servicios excedentes de la economía norteamericana. ¿Y cómo? con la aplicación de las políticas neoliberales. Frente al problema de la deuda externa, exigir a los países la ejecución de ajustes fiscales, reformas tributarias, reducción de subsidios, menos inversión en salud y educación, para garantizar que los Estados paguen. En relación con los excedentes de bienes norteamericanos, exigir que los países abran sus fronteras y garantizar que los Estados Unidos puedan, con la menor restricción, exportar alimentos, bienes industriales, bienes agrícolas, en una palabra, dar salida a su producción. Y para los capitales norteamericanos, buscar nuevos nichos donde hacer negocios.

En los países, estas exigencias del Consenso de Washington se traducen en procesos de apertura, privatización y flexibilización de mano de obra, es decir, reformas laborales. Y en Colombia -estamos en 1990-, César Gaviria accede al poder, y para dar trámite a las exigencias del Consenso de Washington, adopta la política de "internacionalización de la economía", nombre con el que también se conoce la apertura. Aprovechando el proceso de paz y las ansias de cambio de los colombianos, promueve la séptima papeleta y la

reforma constitucional de 1991. La nueva Constitución incluye, de una parte, la adecuación de la estructura jurídica nacional para permitir la aplicación de la apertura, la privatización y las reformas laborales. Y de otra parte, contiene una serie de artículos que consagran algunos derechos económicos, políticos, sociales y culturales, y un articulado que garantiza algunas expresiones de un Estado Social de Derecho. En este aspecto debe quedar claro que la esencia de la reforma, su eje, es el ajuste de la estructura jurídica para garantizar los cambios que acomoden la estructura económica nacional a la política imperial.

Tras la aprobación de la reforma constitucional, se tramitan y aprueban un conjunto de leyes marco, con el fin de facilitar la aplicación de las exigencias del imperio en cada uno de los sectores. En Educación, se expidió la Ley 115, que es menos lesiva gracias a la lucha de los maestros; en Salud y Seguridad Social, la Ley 100; las leyes 50 y 60 de Reforma Laboral, y la Ley 142, que modifica toda la legislación en Servicios Públicos. También se dieron modificaciones en política exterior, aduanera, arancelaria y de impuestos, y en el estatuto cambiario. Se modificaron las leyes y se eliminaron las instituciones que protegían la producción industrial y agraria y el trabajo nacional. O sea, todo el paquete de reformas que promovió César Gaviria. En lo que a servicios públicos respecta, las leyes 142 y 143 definen las políticas que se aplicarían desde ese gobierno y que continúan en el de Uribe Vélez.

Es en este marco teórico en el que abordamos la discusión sobre la apertura económica y sus implicaciones en los servicios públicos. Hoy, podemos seguirlo discutiendo, pero hay hechos que son evidentes. En este punto podemos hacer comparaciones, porque ya no se da un debate teórico ni se especula como en 1991 y a partir de la expedición de las leyes. Hoy no decimos "lo que va a ocurrir es..." sino que es posible hacer balances sobre las políticas de "Bienvenidos al Futuro", mirar resultados y sacar conclusiones. ¿Es o no cierta la presencia imperialista en Colombia? ¿Es cierto o no, que todas estas políticas profundizaron la toma de la economía colombiana por parte del capital extranjero? Este aspecto no se puede sustraer ni ocultar porque el debate quedaría cojo. ¿Es cierto o no que las reformas en servicios públicos lo que hacen es facilitar la presencia del capital privado con objetivos precisos de colocar capitales, hacer utilidades, ganancias, etc.? No se puede hacer el análisis hoy, como si estuviéramos parados en 1991, llevamos 14 años de aplicación de políticas, por lo tanto podemos hacer balances. ¿Para qué? ¿Para quedarnos criticando? No. Lo hacemos para elaborar programas que nos permitan orientar lo que debemos hacer con el fin de resolver, como organizaciones sociales, hacia dónde dirigimos nuestros esfuerzos, cómo nos organizamos, qué acciones desarrollamos para lograr una Colombia mejor para la gran mayoría de sus habitantes.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE SANEAMIENTO BÁSICO

Cuando se habla de saneamiento básico se hace alusión a tres servicios: *acueducto*, aguas limpias, tratamientos, potabilización, etc.; *alcantarillado*, aguas negras, conducción de las mismas, plantas de tratamiento, disposición final de residuos líquidos, etc.; y *aseo*, recolección de basuras, barrido de vías, disposición final de residuos sólidos.

En saneamiento hay dos aspectos definitivos en el análisis: uno, cuando hablamos de *agua*, hablamos del derecho a la vida. El agua es un líquido vital. El ser humano es 90% agua. Estamos hablando de un derecho esencial. En el análisis, el criterio fundamental tiene que ser el derecho a la vida, que garantice la atención de las necesidades básicas y ofrezca condiciones de vida dignas. Y dos, cuando hablamos de *alcantarillado* y *aseo*, nos referimos a otro derecho básico esencial, el derecho a la salud. Aguas contaminadas significan insalubridad, riesgo de enfermedad, epidemias e incontables perjuicios para las comunidades. Por lo tanto, cuando se habla de saneamiento básico estamos haciendo alusión a dos derechos fundamentales: derecho a la vida y derecho a la salud.

¿Cuál es la política pública que debemos proponer sobre la base de esta consideración? ¿Será acaso que el criterio rector debe ser la tasa de rentabilidad de los capitales o la eficiencia económica y la suficiencia financiera? Es evidente que el criterio rector debe ser la protección y promoción de la vida y la salud. Y esos son dos derechos que deben tener cualquier ciudadano, independientemente de su nivel de ingreso, su credo religioso, su militancia política, el color de la piel, el que sea hombre o mujer. Así como no debe haber pobres que no gocen del servicio de agua y aseo, tampoco se debe pretender que los sectores medios carguen con la responsabilidad de garantizar esos servicios para todos, por la vía de las contribuciones. Es el Estado el que debe tener como política pública la prestación, así sea "a pérdida", de dichos servicios.

### **2.1. Tres componentes de los Servicios Públicos Domiciliarios.**

Cuando se habla de servicios públicos, y ésta es otra consideración importante, hay que referirse a tres componentes: *cobertura*, es decir, que los servicios sean universales y se presten a todas las personas. Y no puede ser cualquier servicio, éste debe cumplir con unos requisitos mínimos de *calidad*, el segundo componente. Por ejemplo, aunque en Barranquilla hay acueducto y redes, miles de personas tienen que comprar el agua a los aguateros que distribuyen el preciado líquido porque la empresa Triple A no está en capacidad de hacerlo llegar a las casas de muchos de los usuarios, que aunque "tienen el servicio", la verdad es que no disponen de continuidad en su prestación.

Otro componente es el costo de prestación del servicio para el usuario, es decir, la *tarifa*. ¿Cómo debe ser la tarifa? ¿Qué debe garantizar la tarifa? Como consecuencia de la Ley 142 y de las reformas, en Colombia, las tarifas están calculadas para garantizar la tasa de utilidad y el retorno de la inversión del propietario. En la propuesta de política pública que haríamos, las tarifas deben garantizar el acceso al servicio por parte de todos los usuarios, independientemente de su capacidad de pago. ¿Cómo lograrlo? El Estado tiene que subsidiar a miles de ciudadanos, con los recursos que sean necesarios, a fin de garantizar la prestación universal de estos servicios básicos esenciales ligados a la vida y a la salud. Es inaceptable considerar que los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se conviertan en negocios y que el criterio tarifario sea, no el acceso universal, sino la rentabilidad de las empresas. Hoy, millones de colombianos no disponen de acueductos, ni sistemas de alcantarillado ni recolección de basuras. Pretender resolverlo por el camino de la inversión privada es

perpetuar esta iniquidad, porque el capital privado no está en disposición de entrar negocios en los que los costos operativos superan la capacidad de pago de los usuarios. Eso explica, en buena parte, que los privados no compren acueductos sino que los pidan en concesión y que el Estado se vea obligado a transferir importantes recursos para la atención del saneamiento básico. Para demostrar este hecho basta preguntarse ¿dónde se concentra el capital privado en el sector? ¿Será acaso en la construcción de infraestructura o lo será en los procesos de administración de empresas ya constituidas que cuentan con la infraestructura necesaria? El privado lo que quiere es la administración en concesión de las empresas.

## 2.2. Cifras actuales en el servicio de acueducto.

- **En cobertura:** en *áreas urbanas*, en acueducto, en 1990 había una cobertura del 94.5%, y en 2004, del 97.3%, es decir, un crecimiento del 2.8% en catorce años! En alcantarillado, en 1993 la cobertura era del 81.3% y en 2003, del 83.6%, o sea que creció 2.3% en diez años! Y en las *áreas rurales*, en 1993, el cubrimiento en acueducto era del 39.8% y en alcantarillado del 13.6%; diez años después, la cobertura en acueducto es del 50.3% y en alcantarillado pasó a un 13.7%. El irrisorio crecimiento reflejado en estas cifras ratifica el desinterés del capital privado en la inversión en infraestructura en las áreas rurales y en los sectores deprimidos de las grandes ciudades. Según el DANE, 12.6 millones de colombianos viven en el campo, y con base en este dato, hay de más de cinco millones que no tienen servicio de acueducto y más de 9 que no tienen alcantarillado. Y lo más grave, de esos 12.6 millones, apenas 1.5 millones toman agua tratada, ¡que no es sinónimo de potable! ¿Qué beben los habitantes de las zonas rurales? Esta deficiencia les significa a los hogares campesinos, a los hospitales y a los servicios de salud, cientos de miles de millones de pesos al año. Y los campesinos, ¿cuántos días de trabajo pierden a causa de enfermedades infecto-contagiosas? Y los niños del campo, ¿cuántos problemas de desarrollo motriz, psíquico y físico tienen? Estos son problemas que se resolverían si en el campo dispusieran de servicios eficientes de saneamiento básico. Y este otro dato, por demás aberrante: 18.2 millones de colombianos no tienen unidad sanitaria!, es decir, no tienen un sitio adecuado para su necesidad más elemental. ¡Ese es el país!
- **En calidad y continuidad del servicio:** veamos ahora cómo es la *calidad* del agua en las áreas urbanas. El asunto es sencillo. En las 23 grandes ciudades del país hay sistemas de tratamiento de agua para que sea potable. Según datos de 2003, de 439 acueductos municipales, en poblaciones con menos de 500 mil habitantes, solamente 72 tienen agua potable; de otros 255 acueductos, 58 no pasan la prueba mínima en calidad, es decir, lo que tienen son tuberías para repartir aguas crudas y enfermedades. Otro dato impactante es que el 30% de los municipios de Colombia que tienen acueductos no compran cloro y la explicación que da el Estado es que no lo hacen porque la tarifa no permite invertir en cloro. Es decir, lo están haciendo a plena conciencia. En 2002, se recogieron 10.367 muestras de agua, se les hicieron pruebas y se encontró que el 49% de ellas no eran aptas para el consumo humano. Encontramos aquí un problema de

marca mayor, porque además de que hay unas deficiencias inmensas en cobertura, cuando se mira la calidad, se encuentran deficiencias aún mayores.

La situación en cuanto a *continuidad del servicio* es la siguiente: según informe del Ministerio del Medio Ambiente (octubre de 2004), se afirma que prefieren no hablar del asunto porque la estadística no es confiable. Una situación muy complicada, pues hay municipios en los que el servicio se presta sólo algunas horas del día; otros, en los que se recibe agua cada tres, cuatro y hasta ocho días, e inclusive, ciudades como Barranquilla, Sincelejo y otras, son objeto de recurrente discontinuidad en el servicio. Como consecuencia, en Colombia ha surgido un nuevo oficio, el de aguatero, y un nuevo inversionista, el tanquero (alguien que construye grandes tanques para almacenar agua y venderla después al detal).

- **Niveles de consumo:** en relación con los *consumos* hay que decir que este país es definitivamente extraño. Aquí, el consumo y la producción de agua, en lugar de aumentar, disminuye. Según las estadísticas, en los últimos 10 años, en las grandes ciudades del país el consumo cayó un 22%. Y no es un problema ecológico, sino económico. Las tarifas han subido tanto que los usuarios han dejado de consumir y comprar agua. El consumo promedio pasó de 26.3 a 20.6 metros cúbicos. Hay una reducción en producción del agua del 6%, en cantidad de agua facturada del 4% y en el consumo del 45%. En 1990 cada familia consumía un promedio de 34.16 metros cúbicos, en 2004 el promedio es de 18.64. En las ciudades de 100 a 500 mil habitantes, la producción aumentó el 3%, el agua facturada disminuyó en 3% y el consumo cayó el 38%. Pasaron de 31.6 a 19.7 metros cúbicos.

Esto significa que en las poblaciones más pequeñas se consume más agua. La razón es simple: el rezago tarifario –mayores subsidios que los legalmente aprobados– es mayor que en las grandes ciudades. Ahora bien, la reducción de consumos resulta en reducción de ingresos de la empresas, pero ésta no representa decremento de utilidades para los inversionistas sino reducción de inversión en infraestructura y en programas de mejoramiento de la calidad, cobertura y continuidad en la prestación del servicio. Se ha creado una especie de círculo vicioso: por las altas tarifas se reduce el consumo y los ingresos de la empresa, y aunque aumentan las utilidades éstas no se destinan a nuevas inversiones.

### 2.3. Cifras actuales en el servicio de alcantarillado.

En 1999, según el Ministerio del Medio Ambiente, el país produjo 76 metros cúbicos por segundo, de aguas residuales, es decir, de aguas contaminadas en todos los usos. Esto genera 482 mil toneladas de residuos orgánicos, de los cuales, en el año 90 trataron con procesos de descontaminación el 2%, en el 95 el 5% y en 2001 el 8%. A esta última fecha, el 92% de todas las aguas residuales de Colombia no recibían tratamiento alguno. Estos datos corresponden a las grandes ciudades, lo que realmente equivale al 20% de las aguas urbanas. Para intentar resolver el problema crearon las tasas retributivas por contaminación, es decir, son los usuarios los que aportan los recursos para la construcción de plantas de tratamiento, la compra de los químicos y demás gastos relacionados. Lo que aparece es un

nuevo sector en que el retorno de la inversión debe estar garantizado. Intentan convertirlo en un nuevo filón de negocios. Sin embargo, uno de los grandes fracasos de Emcali es la planta de tratamiento de aguas residuales, porque limpiar aguas muy contaminadas tiene altos costos. Las experiencias de Bogotá y Medellín tampoco son las mejores. En grandes ciudades con niveles importantes de contaminación hay que hacer tratamientos de limpieza, pero éstos no deberían ser sufragados exclusivamente por los usuarios. De ahí que el gobierno venga imponiendo onerosos incrementos en las tarifas de alcantarillado y el cobro de tasa retributiva para intentar garantizar el sostenimiento y la rentabilidad de las plantas de tratamiento.

#### 2.4. Cifras actuales en el servicio de aseo.

En relación con el tema de residuos sólidos y aseo, el Ministerio señala que se producen diariamente 27.500 toneladas. Las cuatro grandes ciudades generan el 40%, el resto de capitales el 18.7% y los demás municipios el 41.3%. Entre los estratos pobres la producción de residuos es mínima, y en la medida en que el estrato aumenta se incrementan los residuos, porque hay mayor consumo. Hay pobres que consumen tan poquito que no tienen nada para botar a la basura.

¿Cómo es el tema de recolección y tratamiento de basuras? La *recolección* es la cobertura en la prestación del servicio. En las grandes ciudades hay una cobertura del 97%, debería ser universal -del 100%-. En las ciudades intermedias y demás áreas urbanas hay una gran disparidad en la cobertura. Y en el área rural se recoge escasamente el 1.6% de los residuos sólidos. La escasa recolección genera problemas de contaminación de aguas y, en muchos casos, las personas conviven con las basuras, pues éstas se depositan en cualquier parte. En relación con el *tratamiento*, en Colombia se emplean varios métodos, entre ellos, los rellenos sanitarios, los enterramientos, las quemas y, el más común, el depósito en lotes a cielo abierto, que son los basureros tradicionales. Como la gente no quiere vivir al lado de la basura, cada vez hay menos sitios donde depositarla, pero, al mismo tiempo, tratarla se vuelve más costoso. Hay otro asunto más: solamente en algunas grandes ciudades hay diferenciación en la recolección de residuos orgánicos e inorgánicos, y, lo que es peor, hay muchos desechos tóxicos y hospitalarios que no se diferencian de los demás. Este hecho es muy común.

Algunos datos sobre recolección de basuras: el 50% de los municipios las deposita a cielo abierto, incluyendo los que tiran a ríos y quebradas; 357 municipios tienen rellenos sanitarios, pero la mitad de éstos no cumplen las normas técnicas. Solamente 32 rellenos tienen algún aprovechamiento, en el sentido de separar residuos sólidos biodegradables y no biodegradables, y hacer procesos de reciclaje. Y en los que reciclan, el porcentaje es muy bajo: en Medellín sólo se recicla el 7% y en Bogotá, el 13%.

De los 1.058 municipios del país, sólo 129 tienen empresas de aseo públicas o privadas. 38 de esas 129 están ubicadas en las grandes ciudades, 29 en ciudades capitales y 62 más en otros 56 municipios. El negocio de la privatización funciona en las grandes ciudades porque

su operación es rentable, gracias a las elevadas tarifas; pero en las zonas más pobres y en los municipios más atrasados y alejados, en aras de hacer rentable para el capital privado la recolección de basura, tienen que crear empresas regionales y rellenos sanitarios únicos, elevando el costo de recolección por las largas distancias. Eso explica, en parte, los continuos incrementos en las tarifas de aseo.

## 2.5. Financiación de los servicios de saneamiento básico.

La prestación del servicio de agua y alcantarillado se financia de varias fuentes: una, los usuarios, o sea la tarifa; dos, las transferencias de la nación al sistema de saneamiento básico; y tres, los aportes de la nación, departamentos y municipios. Una parte muy importante de los aportes de la nación son créditos del capital extranjero. Hay también una reducida inversión del capital privado.

Entre 1990 y a la fecha de este texto, se han invertido 1.2 billones de pesos en el sector. Para alcanzar las *Metas del Milenio* (Programa de Naciones Unidas) en saneamiento básico, tendrían que invertirse, entre hoy y el 2020, unos 7.5 billones de pesos en acueducto y alcantarillado, es decir, seis veces lo que se ha invertido en los últimos quince años. ¿De dónde saldrán estos recursos? En agua, hay siete grandes empresas, entre privadas y públicas, que atienden al 52% de los usuarios y son propietarias del 72% de las conexiones. Hay 1.500 empresas en el resto del país que prestan el servicio al 27% de la población y hay 12 mil acueductos veredales. Alrededor de 90 municipios han entregado en concesión a capitales privados sus empresas de acueducto, y varios han tenido que revertir el proceso porque los privados han incumplido los términos de los contratos de concesión, no han hecho las inversiones a las que se comprometieron, no han mejorado la calidad y la cobertura del servicio, y han elevado ostensiblemente las tarifas. Por ejemplo, se ganó un pleito en San Gil, Santander, donde la comunidad obligó a la alcaldía a reversar el contrato con el privado. Aunque la política de privatización ha avanzado, también es cierto que la resistencia de los usuarios ha obstaculizado el proceso, lo que alienta la idea de que el agua debe ser un derecho esencial.

Al seguirle la pista al desarrollo de las concesiones, podemos observar que el resultado de la política aclara que la concesión privada no es más eficiente, no acaba con la corrupción, el clientelismo y la politiquería, y sí representa alzas en las tarifas, despido de trabajadores y menor inversión en la calidad y cobertura porque las utilidades se las apropia el privado. Además, se nota que los aportes y transferencias de la nación acaban, no en los municipios, sino en los bolsillos de los concesionarios.

Otro aspecto que debemos señalar es que en el proceso de privatización se destrozaron casi todas empresas departamentales para entregarlas en concesión, porque en este sector no funciona la venta de activos. No hay ningún capital privado dispuesto a comprar empresas cuya tasa de retorno de inversión es lejana y reducida. En estos términos, es mejor, más rentable y menos riesgoso administrar en concesión. La división de las empresas departamentales también ocasionó que la prestación del servicio en los municipios más

débiles y atrasados carezca de respaldo técnico y financiero, y que apareciera un nuevo intermediario en la figura del concesionario.

## 2.6. Tarifas.

La Comisión de Regulación de Agua –CRA, Alcantarillado y Aseo, aprobó una nueva fórmula para calcular las tarifas de acueducto y alcantarillado, y está autorizada para elaborar la de aseo. Subirán todas las tarifas. Miremos en detalle los componentes de la tarifa: ésta tiene un cargo fijo y un cargo variable, cuya suma es lo que pagamos por cada metro cúbico de agua. El *cargo fijo* tiene tres elementos: el cargo medio de operación (costos de operación de la empresa), el costo medio de la inversión (proyección de inversiones a realizar) y, la tasa por el uso de agua (el porcentaje a pagar por usar agua limpia), que es lo nuevo. El *cargo variable* es el cálculo de la tasa de retorno del capital invertido más la utilidad. Para las empresas, la fórmula autoriza una tasa de retorno entre 9% y 12%, lo que les garantiza una ganancia fija mínima.

Para alcantarillado, es lo mismo, con la diferencia de que la tasa por uso de agua ya no es por usarla limpia, sino por haberla ensuciado. Se llama tasa retributiva, la cobran las corporaciones autónomas regionales a las empresas de acueducto y alcantarillado y, éstas a su vez, las facturan a los usuarios. Se supone que los recursos recaudados por tasa retributiva se destinan a la construcción de plantas de tratamiento y que, a la larga, las empresas no pagarán la tasa porque no contaminan, pero si les cobrarán a los usuarios para hacer operación y mantenimiento de las plantas. Los usuarios no solamente pagaremos la construcción de las plantas, sino su sostenimiento.

Así las cosas, la tarifa en acueducto, es la suma del costo de la prestación del servicio más la utilidad, más la tasa por uso; y en alcantarillado, es la suma del costo de la prestación del servicio más la utilidad, más la tasa por contaminación. En cada caso, esto corresponde al costo medio de prestación del servicio. Se supone que ese es el valor de la tarifa que hoy pagan los habitantes de sectores de estrato 4, y a partir de ese valor se definen unos subsidios para los estratos 1, 2 y 3, y unas contribuciones para los estratos 5 y 6, y el sector industrial y comercial no regulado. Éste y los anteriores gobiernos, vienen eliminando progresivamente los subsidios, reduciendo los consumos básicos de subsistencia y promoviendo nuevas estratificaciones. Todo, destinado a alcanzar *tarifas meta* que permitan garantizar los procesos de privatización.

Los estratos 5 y 6 y el sector industrial y comercial no regulado pagan contribuciones que, se supone, soportan los subsidios que las empresas otorgan a los más pobres. Lo curioso de este modelo es que las grandes empresas industriales y comerciales -las reguladas- pueden adquirir los servicios por compras al por mayor, en bloque, lo que les significa negociar el valor del metro cúbico, o del kilovatio hora o de los paquetes de minutos telefónicos. En el fondo, de lo que gozan los monopolios y oligopolios, es de menores tarifas por compra por volumen y, por lo tanto, aportan menos contribuciones. Antes de la Ley 142, el Estado tenía la responsabilidad de financiar los subsidios y lo hacía con recursos del presupuesto

nacional; ahora, esta carga se trasladó a los estratos 5 y 6, y el sector industrial y comercial no regulado, con el argumento de que “el que más tiene más debe aportar”, pero éstos no son los que más tienen.

### 3. LAS PROPUESTAS DE URIBE

Ante esta realidad, ¿cuál es la propuesta del gobierno de Uribe Vélez y cuáles los desarrollos de las políticas públicas? En el Plan de Desarrollo del gobierno, en las propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, del Banco Mundial –BM– y del Fondo Monetario Internacional –FMI–, lo que se contempla es: (i) continuar con la política de privatización, es decir, de concesión, para las áreas urbanas, (ii) crear empresas comunitarias que conviertan los acueductos veredales en “eficientes y rentables”, en las áreas rurales, (iii) fusionar la prestación de los servicios en varios municipios en una sola empresa privada o mixta, para regionalizar, buscando economías de escala y rentabilidad. En resumen, más de lo mismo o “peor de lo mismo”, porque inclusive tienen definidas las concesiones con base en un número de usuarios que haga rentable la operación. Desde su formulación, la Ley 142 contempló que habría unos servicios públicos no rentables, para los que se decidió la entrega a las comunidades. Los acueductos veredales son un ejemplo de este caso: hacerlos rentables implica alcanzar un número mínimo de usuarios, lo que conlleva la instalación de contadores, el tendido de redes, procesos de potabilización, y otras inversiones que pretenden sean sufragadas por los usuarios y las entidades territoriales. Una vez alcanzado cierto nivel de operación y ganancia procederían a entregarlos en concesión. ¡Una iniquidad de la “democracia participativa”!

Como políticas públicas definen también la elaboración de nuevas fórmulas tarifarias, la reducción de los consumos básicos de subsistencia, la emisión de una ley marco para el agua, y una ley para el manejo de los bosques y otra para los páramos, y la definición de un nuevo marco regulatorio.

Las *fórmulas tarifarias* ya se explicaron. En relación con los *consumos básicos de subsistencia*, hay que decir que los colombianos, antes de la Ley 142, teníamos derecho a un consumo de 40 metros cúbicos por mes, con la ley se redujo a 20 y están tramitando una resolución para que sea de 15 en las zonas de clima frío y de 18 en las zonas cálidas. Lo mismo harán en energía y teléfono. Lo que se persigue es una reducción de los subsidios, pues éstos se aplican a los consumos básicos de subsistencia.

En cuanto a las *leyes sobre agua, bosques y páramos*, debemos señalar que éstas buscan crear un marco jurídico y legal que permita la entrega de las fuentes de agua al capital privado. Hoy el agua es un recurso natural bajo el control del Estado y, en su fuente, no tiene precio de venta. Al entregarlo, el Estado pierde el monopolio sobre este recurso natural renovable. Ya la nueva fórmula tarifaria incluye un componente que prevé la inversión en compra de terrenos y programas de reforestación. La Ley de Bosques propugna que las políticas de reforestación que se implementen para cuidar la producción de agua queden en manos del capital privado. Y la Ley de Páramos aspira a desalojar de estas zonas a los

campesinos y empresarios agrícolas, de manera que al tener control de los páramos se pueda disponer de las fuentes de agua. Este hecho está íntimamente ligado con los acuerdos de libre comercio, en especial, con el que, a la fecha de este texto, se negocia con los Estados Unidos.

Respecto del *marco regulatorio*, es clara la exigencia de los negociadores gringos dentro del TLC, en el sentido de que el Estado no puede ser juez y parte, es decir, no puede ser propietario de empresas y ente regulador, al mismo tiempo. Con certeza habrá modificaciones que vuelvan más laxos el control y la regulación y, por lo tanto, más fáciles los negocios. Hasta la llamada "participación de la comunidad" será modificada, no para ampliar la democracia, transparencia y vigilancia, sino para constreñirla.

Finalmente, es evidente que el TLC alumbró todas las políticas en servicios públicos y es claro que el tratado es la continuación y profundización de las políticas de apertura iniciadas en la década del 90 y que tanto daño han causado, no solo a los usuarios, sino a toda la nación. Lo peor de la aplicación de las políticas públicas está por venir.

#### **4. EL PAPEL DE LOS USUARIOS Y SUS ORGANIZACIONES**

Las ligas de usuarios, los comités y asociaciones, muchas ONG y sindicatos del sector, y miles de ciudadanos, vienen planteando la conformación de una organización nacional que les agrupe y defina un programa, unos métodos de lucha y normas de funcionamiento. El documento anexo a este artículo contiene la versión final del programa, compilada en el Seminario Nacional de Dirigentes de Usuarios de Servicios Públicos, realizado en Bogotá, en marzo de 2005.

En esa dirección, la política pública que podríamos proponer es la de que los servicios incluidos en el saneamiento básico, por referirse a dos derechos fundamentales, la vida y la salud, deben ser parte de la puesta en práctica de dichos derechos. Y si son derechos comunes a todos los colombianos, no pueden considerarse como negocios. El agua debe ser un bien de la nación, administrado por el Estado y para el servicio de todos los colombianos, independientemente de su capacidad económica.

## Anexo

### PROPUESTA DE PROGRAMA, METODOS DE LUCHA Y NORMAS DE FUNCIONAMIENTO

Teniendo en cuenta las consideraciones sobre la realidad del sector, cuyo nefasto estado es producto de las políticas desarrolladas a partir de la modificación constitucional de 1991 y la expedición de las leyes 142 y 143 de 1994, de las reformatorias de las anteriores y de los decretos reglamentarios, proponemos, para su estudio y discusión, el siguiente programa y métodos de lucha, y normas de funcionamiento.

#### Programa

1. Promover la resistencia civil y popular ante las políticas de apertura y privatización, y ante el Tratado de Libre Comercio -TLC- con los Estados Unidos y el ALCA, porque significan la entrega de nuestras empresas y recursos naturales, y la pérdida total de nuestra soberanía nacional.
2. Exigir la eliminación de los artículos 365 a 370 de la Constitución Nacional y la derogatoria de las leyes 142 y 143 de 1994, y luchar porque la política estatal de servicios públicos se defina de manera soberana y libre de las imposiciones del Fondo Monetario Internacional.
3. Luchar por la defensa de la propiedad y el carácter estatal de las empresas de servicios públicos y contra la privatización parcial o total de las mismas. Porque cese de manera inmediata el proceso de desmembración de las empresas del sector y por la reversión de las privatizaciones realizadas. Y por la no escisión ni descapitalización de las empresas públicas que prestan los servicios de manera integral.
4. Por una legislación nacional que defina a las empresas de servicios públicos como entidades cuya función esencial sea la prestación estatal de los servicios, con calidad y amplia cobertura y altamente subsidiados.
5. Porque los servicios públicos domiciliarios se conviertan en derechos fundamentales de los colombianos, tengan carácter estatal y acceso universal.
6. Porque el agua y demás recursos naturales relacionados con la generación y prestación de servicios públicos domiciliarios, sean bienes inalienables del pueblo colombiano e indelegables en su administración y operación.

Para desarrollar la lucha por este programa general, y propiciar la comprensión y movilización de las gentes frente a los más lesivos efectos de las políticas aplicadas a partir de la década del noventa, promoveremos acciones:

- Contra el alto costo de las tarifas de los servicios públicos y por el mantenimiento y desarrollo de fuertes subsidios oficiales para su sostenimiento, ampliación y mejoramiento. Y contra el sistema prepago y la reducción de los consumos básicos de subsistencia.
- Contra la estratificación aprobada por el Departamento Nacional de Planeación y el DANE para los sectores residenciales, urbanos y rurales, y por la elaboración de una política tarifaria acorde con la realidad socioeconómica de los hogares colombianos.

- Por un sistema tarifario que proteja la producción industrial y agropecuaria no monopolista, y a los pequeños y medianos comerciantes; y porque los comercios e industrias caseras paguen tarifas de sector residencial, de acuerdo con sus ingresos.
- Por el no cobro de servicios públicos para instituciones sin ánimo de lucro, tales como escuelas, hospitales, iglesias, asociaciones comunales, sindicatos, restaurantes comunitarios, ancianatos, jardines comunitarios y hogares de Bienestar Familiar, parques y centros recreativos populares, entre otros.
- Por la eliminación del Cargo Fijo para todos los usuarios, limitando los cobros a lo estrictamente consumido, sin que esto incremente el costo básico de la tarifa o unidad de consumo.
- Porque el gobierno nacional asuma la prestación del servicio de alumbrado público, sin costo alguno para los municipios y los usuarios. Y porque los recursos para saneamiento básico y electrificación rural que la nación transfiere a los municipios, sean manejados por éstos y no por las empresas.
- Por el mantenimiento y fortalecimiento de TELECOM, EMCALI, EPM, ETB, COLOMBIA MOVIL-OLA y demás empresas estatales de telefonía. Y por el mantenimiento y fortalecimiento de todas las empresas estatales, nacionales, regionales o locales, de energía, acueducto y alcantarillado, gas domiciliario y aseo.
- Porque no se utilice la estratificación como un pretexto para elevar los cobros en salud, educación e impuesto predial.
- Por elevados subsidios en la prestación de servicios públicos en los Distritos de Riego, y por la eliminación de los pagos mínimos en los beneficiaderos de café, trapiches paneleros y demás actividades agroindustriales, limitando el cobro a lo estrictamente consumido.
- Contra los proyectos de Ley de Páramos, de Agua y de Parques Naturales, que hacen trámite en el Congreso de la República.
- Por la anulación del documento CONPES 3281 de abril 17 de 2004, y por la eliminación de la Ley 812, sus decretos reglamentarios y la Resolución 2588.

### **Métodos de Lucha**

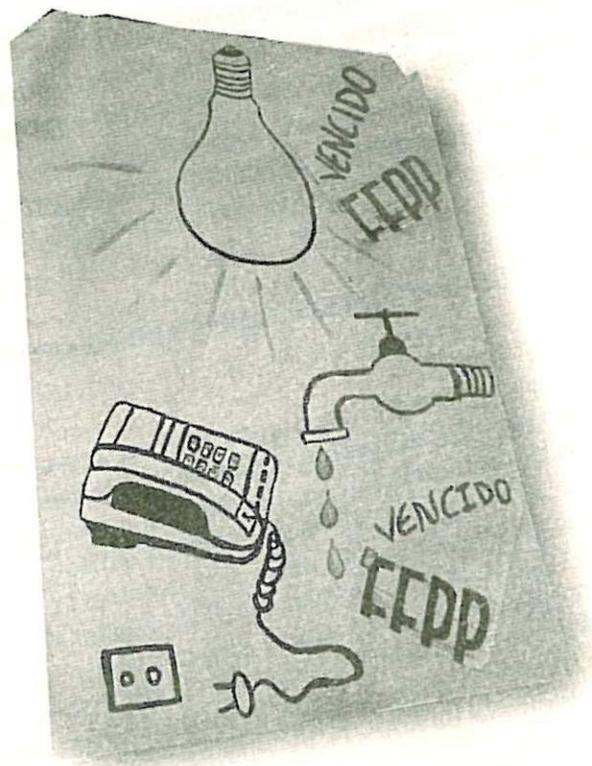
1. La organización nacional de usuarios de servicios públicos domiciliarios que se constituya será una organización democrática que lucha por la defensa del interés nacional y los derechos de la población, contra la arremetida privatizadora oficial y de los monopolios nacionales y extranjeros.
2. Para desarrollar con éxito las tareas y alcanzar los objetivos propuestos en el programa, tendrá que educar, organizar y movilizar a la casi totalidad de los usuarios del país, y enfrentar los ataques, calumnias y tergiversaciones de quienes no entienden la grave situación que padecen las gentes, y rebatir los argumentos de quienes se dedican a repetir las falsas afirmaciones de la banca internacional.
3. Todas las actividades que desarrolle en procura del bien común, las realizará sobre la base del apoyo, absolutamente voluntario, que le brinde la población nacional y las organizaciones que la respaldan.

4. Además de la convocatoria de marchas, desfiles, plantones, apagones, paros cívicos y otros mecanismos de protesta civilizada, utilizará todos los recursos legales y jurídicos -acción de tutela, derecho de petición, acciones populares, consultas, referendos, presentación de leyes y actos legislativos de iniciativa popular-, y todo, sobre la base de privilegiar la educación, organización y movilización de los usuarios.

#### **Normas de Funcionamiento**

La organización nacional de usuarios que se constituya después de un proceso de discusión y aprobación de su programa y métodos de lucha en el Congreso Nacional, se guiará por las siguientes normas de funcionamiento:

1. Podrán hacer parte todas las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, ligas, comités, asociaciones, personas naturales y jurídicas que estén de acuerdo con su programa y métodos de lucha, independientemente del credo religioso, el color de la piel, el sexo y la política partidista.
2. Los integrantes, naturales y jurídicos, de la organización nacional de usuarios, conservarán su independencia organizativa, administrativa y financiera.
3. Las tareas y acciones que defina la organización nacional de usuarios, serán el resultado de las decisiones que por consenso o por acuerdo tomen sus organismos de dirección nacional, regional y local, al igual que los congresos y encuentros. Las decisiones también se podrán tomar por la mayoría de las organizaciones afiliadas, pero en todos los casos se respetará el programa acordado, los métodos de lucha y las normas de funcionamiento.



# Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia<sup>1</sup>

Luis Mauricio Cuervo G.\*



**E**l propósito principal de esta presentación es analizar el significado político de la Ley 142 de 1994 la cual sienta las bases institucionales, económicas, sociales y políticas para la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia desde 1994. Adicionalmente se examinarán algunas de las principales consecuencias sociales, institucionales y políticas derivadas de las formas de aplicación del mencionado modelo. En la primera parte, se hará un análisis del significado del modelo; en la segunda, se presentarán algunas de sus consecuencias.

## 1. SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA LEY 142/94 DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS<sup>2</sup>

La expedición de la ley 142 de 1994 marca un hito en la historia moderna de la prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. Es indispensable hacer el esfuerzo por entenderla simultáneamente en sus más diversas dimensiones, la de su intencionalidad global, la de su posible impacto, la de su conveniencia. Su interpretación global debe hacerse en el marco de una ya ancestral pugna entre dos visiones encontradas del Estado y de la manera de hacer política, la tecnocrática y la político representativa. Esta pugna ha tenido variados escenarios y expresiones, uno de los cuales ha sido el concepto general con el cual deben manejarse los servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, como este debate fue, en el momento de expedición de la ley, influenciado por los cambios en el entorno mundial, es

\* [www.eumed.net/cumsecon/ecolat/](http://www.eumed.net/cumsecon/ecolat/).com

<sup>1</sup> Presentado previamente en el Primer Foro Jurídico *El derecho de los servicios públicos*. ANDESCO, Bogotá, Abril 18 y 19 de 2002: y autorizada la presente publicación por el autor.

<sup>2</sup> [www.eumed.net/cumsecon/ecolat/](http://www.eumed.net/cumsecon/ecolat/).com

indispensable tenerlo en cuenta para comprender el sentido de algunas de las discusiones más estratégicas. En términos generales, la ley 142 representa un triunfo parcial de la tecnocracia sobre los intentos por fortalecer la autonomía local.

### 1.1. El contexto global y la Ley de servicios públicos

Para empezar, es necesario considerar de qué manera las profundas transformaciones económicas, ideológicas y políticas de los países desarrollados han ejercido una muy importante influencia sobre los procesos de cambio experimentados por los Estados latinoamericanos. La preponderancia económica creciente del Japón y de los países asiáticos durante los años 1970 y 1980 obligó a los países industrializados de occidente a abrirse espacios en ramas de la actividad hasta ese entonces no invadidas por oriente; desarrollaron nuevos productos, nuevos materiales y han valorizaron una serie de actividades terciarias donde poseían ventajas indiscutibles. Las industrias de telecomunicaciones, energía y servicios urbanos (agua y recolección y tratamiento de basuras muy especialmente) surgieron como una fuente relativamente abierta e inexplorada de ganancias y de acumulación de capital. Así, los países desarrollados de occidente no han escatimado esfuerzos para abrirse paso en éstas nuevas actividades económicas, utilizando medios como el comercio, la financiación y las concepciones del manejo económico.

Durante casi toda la década del 80, los países latinoamericanos no sintieron los impactos de éste proceso de cambio por una simple y contundente razón: la asfixia financiera impuesta por el pago de la onerosa deuda externa les impidió convertirse en consumidores de estos nuevos y "prometedores" circuitos. Sin embargo, esta misma asfixia fue abonando el terreno en el plano de las ideas y de las concepciones acerca del papel del Estado en la economía, generando condiciones para que las doctrinas neoliberales hiciesen carrera. No fue difícil responsabilizar de "todos los males" al Estado ni sugerir su desmonte como la solución más mágica y prodigiosa.

La llegada de los años 90, con los cambios en las condiciones económicas mundial y latinoamericana, abrieron paso al dominio del neoliberalismo. El norte empezó a crecer más lentamente y, por ésta razón, el capital multinacional empezó a mirar con creciente interés a las economías del sur. De su parte, la economía latinoamericana logró estabilizarse y propició la llegada de una nueva oleada de financiamiento internacional. Adicionalmente, la caída de las tasas internacionales de interés, el debilitamiento del dólar en el subcontinente latinoamericano y el impacto de las medidas de reestructuración de la deuda externa, aligeraron las cargas financieras internacionales de nuestros países y mejoraron sus posibilidades de insertarse activamente en los nuevos circuitos comerciales y financieros.

Desde principios de 1990, confluyeron tendencias de cambio del sur y del norte, creando las condiciones para el desarrollo de la apertura económica y la modernización del Estado en América Latina; se redujeron los aranceles, se liberalizaron los mercados financiero y cambiario, se flexibilizó el mercado laboral y se transfirió a manos privadas un apreciable conjunto de actividades anteriormente en manos del Estado.

Aunque el proceso de privatización comenzó por retraer al Estado de una serie de actividades industriales y comerciales con poca justificación para estar en manos públicas, la oleada se fue extendiendo a ramas anteriormente consideradas estratégicas (como la energía y la exportación minera) e igualmente a otras por mucho tiempo consideradas monopolios públicos, entre ellas los llamados servicios públicos domiciliarios.

Se generó así un circuito financiero internacional que ha sostenido el proceso de apertura económica: a pesar de los crecientes déficit comerciales del subcontinente, la masiva llegada de capitales privados para adquirir empresas públicas, la repatriación de capitales fugados y los llamados capitales golondrina, le ofrecieron a nuestras economías, hasta casi el fin de la década del 90, la liquidez necesaria para mantener relajados los controles comerciales, financieros y cambiarios. La sostenibilidad del modelo dependió de la continuidad de las inversiones extranjeras, necesarias para cubrir los faltantes generados por los déficit comerciales. Una vez agotadas las condiciones de esta prosperidad económica, desde 1998 América Latina entró nuevamente en un período de estancamiento económico, con intensidades y características muy variables entre países.

El proyecto de ley presentado por el gobierno nacional al Congreso desde 1991 hace parte de este proceso generalizado de apertura económica y modernización del Estado. Pretende, en su versión e intencionalidad más original, abrirle las puertas a la participación del capital privado, sea éste nacional o internacional, y reducir el papel del Estado en la prestación de éstos servicios. No es una mera imposición del capital internacional, aunque éste haya tenido mucha influencia. Tampoco es un proceso completamente original y fruto de la lucidez y brillantez de nuestros ideólogos políticos y económicos. Es el resultado de una confluencia de múltiples factores, el saldo preciso de una serie de conflictos domésticos.

A nivel nacional, una serie de fenómenos y procesos en curso le abrieron paso a la reforma y avalaron algunos de sus rasgos más característicos. El primero de ellos, y más importante, es la consagración de la nueva Carta Política en 1991 donde se abrieron paso nuevos conceptos y orientaciones políticas. La nueva Constitución definió al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le delegó la prestación de un variado conjunto de servicios sociales y le transfirió recursos fiscales para dotarlo de medios para atender sus responsabilidades. Los servicios públicos (Título XII, cp.5) fueron definidos como inherentes a la finalidad social del Estado, sin obligarlo a prestarlos directamente.

Las graves deficiencias en la prestación de estos servicios, especialmente el apagón eléctrico de 1991, mejoraron la aceptación pública de las reformas. El racionamiento de energía puso en evidencia una serie de errores técnicos, de planeación, de corrupción y de inadecuadas decisiones políticas, hechos utilizados para insistir en la ineficiencia del sector público y “demostrar” la privatización como la mejor de las soluciones. En el campo del agua potable y de la recolección de basuras no era mejor la situación. Los costos de prestación de los servicios habían aumentado aceleradamente, como resultado del creciente

servicio de la deuda externa y también de las crecientes pérdidas de agua. Las coberturas se habían estancado, como fruto de la inestabilidad institucional padecida por el sector desde 1987 cuando se ordenó liquidar el INSFOPAL. En estas circunstancias, las condiciones no podían ser mejores para demostrar la incapacidad del sector público y justificar una reforma radical.

La ya vieja disputa entre “políticos” y “técnicos” revivió en éste nuevo escenario. La descentralización y los conflictos alrededor de la liquidación del Insfopal y de la actuación de la Findeter habían avivado esta batalla recientemente, abriendo paso a dos concepciones más o menos irreconciliables: la una, que, asumiendo la incapacidad de los municipios y de su clase política, ha propendido por una creciente ingerencia del Estado central en la gestión de los asuntos delegados a los gobiernos locales; la otra, buscando fortalecer la autonomía local y solucionar las deficiencias de la gestión pública a través, fundamentalmente, de la animación de la democracia local y de la participación ciudadana. Cada interpretación ha querido imponerse sobre su rival, intentando definir a su favor el significado político de la descentralización. La Ley 142 de 1994 hace parte de esta larga pugna, dentro de la cual la balanza se inclina temporalmente del lado de la interpretación tecnocrática de la descentralización.

## 1.2. El significado de la ley.

Es difícil emitir un concepto claro y simple sobre el significado de esta ley: su muy largo trámite en el Congreso y la participación de múltiples actores con diversidad de intereses fue haciendo de ella un todo complejo sin unidad (o mejor simplicidad) conceptual. Posee conceptos dominantes organizadores del todo, con matices y desviaciones que dificultan la emisión de un juicio preciso.

La preocupación central que motivó la expedición de la ley fue la de solucionar los problemas de eficiencia, cobertura y calidad de las empresas existentes. El criterio, o más bien prejuicio, orientador de la búsqueda de soluciones fue el de que el causante de las anteriores dificultades es la interferencia política en el manejo de éstas empresas. La salida, por consiguiente, se reducía a buscar la forma de neutralizar estas tan inconvenientes interferencias: en otras palabras, la solución consistía en dotarlas de autonomía.

Esta solución de autonomía tenía a su alcance múltiples posibilidades, contaba con variados recursos políticos, técnicos y jurídicos, al interior de los cuales el fiel se balanceaba entre las dos opciones mayores: la autonomía tecnocrática y la autonomía local. La ley inclinó la balanza en un sentido muy particular pues se adoptó una *solución de corte tecnocrático e inflexible*, atentatoria de los preceptos políticos y constitucionales de la descentralización y de la autonomía local.

- **El carácter tecnocrático de la ley:** mirada en sentido histórico, la ley prolonga una búsqueda iniciada en el país desde comienzos de 1950 para dotar a las empresas de servicios públicos de una gestión autónoma, ágil, eminentemente técnica y lo más cercana posible a la empresa privada. En aquel entonces, se recurrió a la figura de la

empresa pública descentralizada del orden municipal con muy buenos resultados en algunas partes y desastrosos en otras: basta observar, a finales del decenio del 80, los tan opuestos impactos del modelo en ciudades como Barranquilla y Medellín. Desde este mismo momento la experiencia demostró la inconveniencia de aplicar modelos únicos a situaciones tan complejas y heterogéneas como las de la prestación de servicios públicos domiciliarios en nuestras ciudades.

Cuando a finales de los años 80 estas empresas entraron en crisis, pensamos que había llegado el momento para diseñar sistemas flexibles respetuosos de la heterogeneidad del país, de las particularidades de cada servicio y de las crecientes demandas de participación ciudadana y de descentralización. No obstante, como si la experiencia no valiese, se presentó un proyecto de ley con un concepto de inflexibilidad extrema donde el componente de autonomía gerencial pretende reforzarse bajo la forma de participación privada concretada en la figura de sociedad por acciones, entendida como modelo organizacional único, inflexible.

El corte tecnocrático de la ley es visible en las determinaciones del Título V (Regulación, control y vigilancia del Estado en los Servicios Públicos) de la Ley 142: aunque se intenta diferenciar las funciones de regulación, control y vigilancia, los cuerpos responsables dependen de una misma cadena decisional, la del ejecutivo en persona del Presidente. Las grandes decisiones del Estado en materia de éstos servicios queda en manos de una capa de "técnicos" con gran autonomía y poca o ninguna responsabilidad política pues ésta recae en los hombros del Presidente. El buen éxito del esquema queda dependiendo de la "preparación técnica" y de la buena fe de los expertos, quienes están libres de cualquier forma de control político y ciudadano.

Esta solución de autonomía se sustenta en unas bases del todo discutibles. En primer lugar, supone que todo tipo de ingerencia política es pernicioso y que, en consecuencia, para garantizar la transparencia y la neutralidad de las decisiones estas deben aislarse completamente y depender exclusivamente de criterios técnicos. Tiende así a confundirse política con politiquería. Es evidente la necesidad de aislar a la segunda, mientras resulta necesario darle participación y juego a la primera como única forma de garantizar el pluralismo, la democracia y dotar a éstas decisiones de su adecuada carga de responsabilidad política.

Un segundo problema, deriva de la falsa concepción de la técnica, de su supuesta neutralidad y objetividad. Las decisiones, por más técnicas que se les considere, están cargadas de valores, influenciadas por criterios morales y éticos y condicionadas por teorías que en sus bases mismas poseen opciones de política. La falsa presentación de la técnica como neutral y objetiva lo único que hace es dejar al escondido estos condicionantes y allanar el camino para que ellos se impongan autoritariamente y totalitariamente. Por lo anterior, no sorprende que esta tecnocracia, adalid de la apertura del mercado y de la competencia, en el momento de tomar decisiones se otorgue condiciones de monopolio expresas, como se ha dicho, en el hecho de que las grandes decisiones de política quedan dependiendo de una sola cadena, la del ejecutivo en persona del Presidente.

Una última falacia tiene relación con el supuesto implícito de la existencia de una identidad entre tecnocracia y meritocracia. La tecnocracia suele asumir que sus procedimientos de selección de personal hacen primar el mérito por encima de todo, contrastando con los procedimientos politiqueros en donde la relación clientelar prima por sobre cualquier otra consideración. No obstante, cuando se observa la operación efectiva de las cortes de tecnócratas se aprecia que sus procedimientos de reclutamiento no garantizan la primacía del mérito; lo que en la realidad funciona son cadenas de conocidos, de recomendados, de apadrinados o de personas provenientes de ciertas y determinadas universidades que, por ese mero hecho, son consideradas más capaces que las demás. Se van entretejiendo así círculos cerrados sin claros y transparentes procedimientos de contratación y evaluación, alejándose progresivamente de su ideal de mérito.

El enclaustramiento de estas cortes tecnocráticas no despertaría preocupación alguna si sus ocupaciones y si la repercusión de sus decisiones fuese de corto alcance. No obstante, como el análisis detallado de la ley muestra, entidades como las comisiones de regulación concentran un gran poder y cumplen una vastísima gama de funciones que van desde las regulatorias, pasan por las cuasi-ejecutivas, cuasi-judiciales y rematan en las cuasi-legislativas.

Las decisiones claves para el futuro desempeño de las empresas y de los sistemas queda en manos de éstas comisiones: qué es mercado, qué es competencia, cuándo hay economías de escala y aglomeración, cómo se determinan las tarifas, qué es eficiencia, son algunas de las grandes definiciones que han de tomarse y para las cuales no existe ningún esquema de participación democrática, de discusión teórica, política, técnica ni metodológica porque se asume la "plena sabiduría" de quienes han de tomar estas determinaciones. Teniendo en cuenta que a nivel teórico no existe acuerdo sobre lo que cada uno de estos conceptos puede significar, dada la variedad de alternativas adoptadas en los países que han establecido sistemas regulatorios y considerando la inexperiencia del país en este campo, las decisiones en esta materia deberían ser ampliamente estudiadas, consultadas y discutidas.

A la falsedad de los supuestos de neutralidad, objetividad y mérito, anteriormente discutida, se suma la debilidad institucional de las comisiones cuya planta de personal se reduce a tres expertos que tienen sobre sus hombros las responsabilidades ya descritas. Por consiguiente, a las consideraciones de orden teórico y político ya expuesto, sumamos esta de naturaleza puramente pragmática que deja abierto el interrogante de si con estas comisiones ha de repetirse la triste historia de entidades como la Junta Nacional de Tarifas. La poca responsabilidad con la que el Estado colombiano asumió las funciones de regulación de las empresas privadas de servicios públicos nacientes a finales del siglo pasado y principios del presente, llevó a las más airadas protestas sociales y a los más discutibles resultados en materia de eficiencia y de equidad. Recientemente tenemos el caso de un servicio como el transporte urbano en donde la prestación privada no ha tenido el contrapeso de un Estado regulador con capacidades de orientación y sanción, llevando a las situaciones de caos que se experimentaban en ciudades como Bogotá, antes de la iniciación de un proyecto como Transmilenio.

- **La inflexibilidad:** la otra característica central de la ley, la inflexibilidad, se hace evidente en varias de las determinaciones tomadas en ella. En el Título I se define una forma jurídica única para las personas prestadoras de los servicios, la de las sociedades por acciones. Las demás quedan entendidas como excepciones o desviaciones a lo que se considera la norma. El artículo 6 se esfuerza por poner toda suerte de trabas a la prestación directa de estos servicios por parte de los municipios. En el capítulo II del Título II, sobre contratos especiales para la prestación de los servicios públicos, se desarrollan expresamente sólo tres formas especiales de contratación: concesión, administración profesional de acciones y áreas de servicio exclusivo; desperdiçando la posibilidad de abrirlas a una amplia gama de opciones. Otro síntoma de inflexibilidad se aprecia en el artículo 3 donde se mencionan los instrumentos de intervención estatal donde, curiosamente, no aparece la prestación directa de los servicios.

Es curioso que esta ley tenga la característica de inflexibilidad anteriormente descrita, si se tiene en cuenta que una de sus mayores fuentes de inspiración es la doctrina neoliberal que propugna por una creciente ingerencia del mercado y una minimización de la participación estatal. El mercado, como mecanismo de regulación, es un instrumento que obliga la adopción de soluciones flexibles y determina que los agentes que sobreviven son aquellos con mayor capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias de la economía y la sociedad. Una de sus grandes virtudes es su capacidad para conjugar una gran multiplicidad de intereses y agentes en arreglos, que en ciertas y determinadas condiciones, tienen impactos económicos y sociales progresivos.

Las características de inflexibilidad anteriormente destacadas son claramente atentatorias de las posibilidades que debería ofrecer un esfuerzo de desregulación responsable como el que se intenta en la ley. Es paradójico entonces, que se renuncie a disfrutar de los efectos positivos de esta flexibilización en las condiciones de prestación de los servicios. Más grave aún, estas posibilidades son desperdiçadas no solamente a nivel de lo que la participación privada podría aportar, sino, como veremos a continuación, también lo son en lo que hace a los posibles aportes del proceso de descentralización y de autonomía local.

- **Una herramienta desperdiçada, la autonomía local:** la solución de autonomía adoptada no era evidentemente la única que el país tenía a su alcance, hubiese podido adoptarse un modelo diferente que hiciese un uso más creativo de las posibilidades del sector privado y más claramente apoyado en las ventajas ofrecidas por la descentralización y la autonomía local. Más aún, este recurso a la autonomía local no representa una mera posibilidad sino que, por las características de la Constitución y del sentir político del país, es una obligación. Esta obligación, como mostraremos adelante, ha sido abiertamente soslayada por la ley y pone en entredicho su constitucionalidad y aumenta las dudas ya manifestadas acerca de su conveniencia.

En la Ley 142 el municipio como actor político e institucional, tiene un papel claramente secundario y subordinado, las determinaciones de la ley recortan claramente su autonomía en el manejo de los asuntos más claves del manejo de los servicios públicos domiciliarios y reducen su papel al de un mero agente o intermediario; en otras palabras,

la ley le sustrae su carácter de célula política básica del Estado y lo restringe a un papel de mero delegatario. En éste sentido, la pregunta a formularse es la del significado real del concepto de autonomía territorial en un contexto como el de la presente ley. Después de su promulgación, las decisiones claves en materia de prestación de Servicios Públicos Domiciliarios han quedado totalmente fuera del alcance del gobierno municipal, pues la ley determina la forma jurídica a imponer en las empresas de servicios públicos; la estructura tarifaria, la estratificación de las viviendas y los niveles y criterios de otorgamiento de subsidios también quedan en manos de entidades nacionales; a través de las políticas de crédito y cofinanciación, el Estado central presiona la modificación de las entidades prestatarias de los servicios, tratando de adecuarlas a rígidos moldes preestablecidos; las transferencias fiscales del Estado Nacional a los municipios tampoco son de libre destinación, recortando así la flexibilidad en la aplicación de estos recursos y limitando el poder de decisión de los gobiernos locales sobre estos asuntos.

Indiscutiblemente, el Estado nacional debe establecer sistemas de control y de coordinación de las acciones de los municipios, con miras a garantizar la estabilidad fiscal y monetaria, e influir sobre la equidad en la distribución de los costos y los beneficios del desarrollo. No obstante, la solución adoptada por el Estado colombiano extralimita claramente estas pretensiones, busca centralizar las decisiones fundamentales y coarta la capacidad de toma de decisiones por parte de los gobiernos locales.

La descentralización pierde así uno de sus sentidos más fuertes, con mayor significado, el de acercar el Estado a la sociedad civil y dotarlo de mayor capacidad de respuesta y de mejores condiciones para la identificación de las necesidades sociales que debe atender. Ello implica, entre otras cosas, que en el sistema haya nitidez política y capacidad de adaptación a las circunstancias particulares de cada municipio.

La nitidez política es un componente indispensable si se quiere contribuir a fortalecer la democracia y a sanear el sistema político con la descentralización. Si la población identifica claramente quiénes son los responsables de las decisiones que más los afectan y tiene además canales de comunicación y de expresión política para hacerles saber su sentir, el control político y ciudadano será la mejor herramienta para mejorar la gestión municipal, incluida la de las empresas de servicios públicos. Si esta nitidez no existe, los responsables técnicos y políticos podrán oscurecer sus responsabilidades, diluirlas en otros agentes y, por consiguiente, impedir o desviar la sanción merecida por sus malos actos políticos y administrativos. La excesiva intervención del Estado central en la toma de las decisiones fundamentales en materia de servicios públicos domiciliarios en nada contribuye a la deseable nitidez política del sistema: a los alcaldes, por ejemplo, les crea la posibilidad de evadir sus propias responsabilidades, transferírselas a las entidades nacionales y por esta vía, evitar que la ciudadanía y el electorado ejerzan comportamientos sancionatorios.

La flexibilidad es una condición no menos importante si se quiere que los beneficios de la descentralización operen realmente. La promoción de las políticas de descentralización parte del reconocimiento de la necesidad de contar con sistemas de decisión y operación que acerquen la oferta de la demanda. Este acercamiento ha de permitir a las empresas

captar las necesidades de sus usuarios y hacerlas esforzar para adaptar sus servicios a éstas. La diversidad regional, social, económica y cultural de un país como Colombia se traduce en una muy alta heterogeneidad de sus municipios. En estas condiciones, mientras mayores sean las posibilidades de adaptación de éstos a sus propias circunstancias particulares, mayores serán las posibilidades de éxito en la gestión pública. Las inflexibilidades ya señaladas en la Ley 142 ponen en peligro la obtención de los beneficios de la descentralización, le recortan sus posibilidades de adaptación y aumentan los riesgos de adoptar soluciones no muy apropiadas al medio en el que pretende aplicárselas.

- **Algunas conclusiones preliminares:** para empezar, es necesario reconocer que la promulgación de la ley tiene una motivación válida como es la de propiciar condiciones estructurales para una mejor prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios en el país. Estos motivos son igualmente válidos en lo que hace a la necesidad de darle una "solución de autonomía" a estas empresas, entendida como el aislamiento que su gestión debe tener de intereses clientelistas y politiqueros. No obstante, la "solución de autonomía" finalmente adoptada es inconveniente por errar en elementos centrales del diagnóstico y basarse en presupuestos del todo discutibles.

El diagnóstico de base para la promulgación de la ley acierta en ubicar serias deficiencias de tipo institucional y empresarial. No obstante, se queda corto al pensar que la modernización del servicio tiene un mismo sentido y una misma trayectoria para todos los municipios del país y los diferentes Servicios Públicos Domiciliarios. La heterogeneidad del territorio nacional obliga a repensar la manera tradicional de solucionar ciertos problemas que tienen que ver con la gestión pública. Se suele proceder a través de la proposición e implantación de "modelos" institucionales y gerenciales únicos, independientemente de la diversidad de las situaciones. En estas condiciones, la aplicación de estos modelos ha llevado a que en unos pocos casos se obtengan resultados exitosos, pero que en otros, donde las condiciones no se prestan, los impactos lleguen a ser desastrosos.

Adicionalmente, hay yerros indiscutibles en los presupuestos utilizados para diseñar la "solución de autonomía" finalmente propuesta. Se supone que la creación de superpoderes aislados, de corte técnico, son la solución. Se parte de suponer que existe una "verdad técnica" sostenida y defendida por estos superpoderes: nada más falso a la luz experiencias previas, como es el caso del sector eléctrico en los años 80. Se supone también, erradamente, que el enclaustramiento de estos cuerpos garantiza que quienes allí lleguen lo hagan por mérito y no por influencias, desconociendo la arbitrariedad con la cual proceden los tecnócratas en el proceso de selección de personal que sesgan sus preferencias hacia un reducido círculo de conocidos y recomendados que no necesariamente cuentan con las capacidades que teóricamente se les atribuyen. Se supone, también erradamente, que la dependencia directa de estas cámaras del Presidente, las aísla de las presiones politiqueras que alejan la consecución de sus objetivos de capacidad técnica y de mérito comprobado. Finalmente el aislamiento creado desarrolla una atmósfera inconveniente desde el punto de vista político: ¿quién responde

por las consecuencias sociales y políticas de las decisiones tomadas por estos organismos?, ¿cuáles deberían ser los mecanismos de control político que “atajarán” decisiones inconvenientes?.

## 2. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL MODELO Y ALGUNAS DE SUS CONSECUENCIAS

La práctica institucional y el desarrollo del modelo diseñado en la Ley 142-94 permiten sugerir algunos elementos de evaluación e identificar algunas de las más importantes consecuencias sociales del modelo. Este análisis se hará en tres grandes dimensiones cuya importancia y significado fueron precisados en el análisis de la primera parte. En primer lugar, se mirará el tema de la inflexibilidad y sus matizadas consecuencias. En segundo lugar, se analizará el problema de la autonomía local, principalmente desde el punto de vista de algunos de los vacíos y tensiones generadas. Finalmente, se observarán algunas de las debilidades del sistema en su conjunto con seria incidencia sobre parámetros centrales de prestación de los servicios, como es el caso del costo y la eficiencia.

### 2.1. Flexibilidad razonada e inflexibilidad tozuda.<sup>3</sup>

El balance de las consecuencias de las inflexibilidades derivadas del modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios ofrece un panorama bastante contrastado de aciertos y desaciertos. A pesar de la inflexibilidad del modelo básico, la práctica institucional pone en evidencia que las estrategias de privatización han tendido a diferenciarse por servicio, permitiendo sacar el mejor partido de las diferencias y de las muy distintas posibilidades ofrecidas en cada uno, dadas las restricciones técnicas, financieras, económicas y sociales enfrentadas por cada uno de ellos: en estos casos hablamos de *flexibilidad razonada*. En donde no se ha querido y se ha hecho resistencia al aprovechamiento de estas diferencias, se muestran serias debilidades, resultados contraproducentes, casos que hemos denominado de *inflexibilidad tozuda*.

De acuerdo con las condiciones particulares de cada servicio, tanto en cada contexto nacional, como en el marco de la economía mundial, se han dado procesos de inserción privada muy diferentes por grado e impacto. Por tanto, resulta interesante comparar tres casos diferentes como han sido el de telecomunicaciones, energía eléctrica y agua potable y saneamiento. En los dos primeros, los grados de inserción del sector privado han sido relativamente altos y muy visibles sus impactos en términos de inversiones, cobertura, mejoramiento de la calidad y, en algunas circunstancias, disminución de las tarifas. En el tercero, el grado de inserción privada es precario y sus impactos no son del todo claros, más bien, relativamente insatisfactorios.

“Para 1999 el sector de las telecomunicaciones en el país se encontraba totalmente liberalizado, con un importante nivel de competencia en todos los servicios y con una creciente participación privada y extranjera en la prestación de dichos servicios.

---

3 Ibid.

Los cambios introducidos en el marco regulatorio han permitido que las telecomunicaciones en Colombia crezcan de forma progresiva durante los últimos diez años. Los ingresos del sector aumentaron en términos reales a un ritmo superior que el conjunto de la economía, registrando tasas de crecimiento de 6.5% promedio anual, frente al 2.5% registrado por la economía colombiana, conllevando a que el sector ganara en participación dentro del PIB al pasar de 1.9% del PIB en 1990 a 2.6% en 1999" (CRT, 2001, p.13).

Al interior del sector de telecomunicaciones el dinamismo ha sido muy diferente. El de mayor expansión ha sido la telefonía móvil celular con crecimientos anuales promedio en el ingreso del 69% (CRT, 2001, p.14). En los otros subsectores, como en el de la telefonía fija, el impacto ha sido menor pero igualmente visible y significativo.

"La entrada de la competencia al mercado de la telefonía local transformó drásticamente la evolución del servicio, (...) al pasar de veintiséis empresas en 1993 a cuarenta en 1999, sumado a diecisiete que se encuentran en la actualidad en la fase preoperativa (...). Desde 1990 se han instalado en el país más de 4.8 millones de líneas, correspondiente a una tasa de crecimiento de la red fija de 10% promedio anual durante toda la década pasada, frente a una tasa de crecimiento de la población de 1.6%, lo que ha permitido incrementar considerablemente los niveles de penetración del servicio de TPBC, pasando de 8.05 líneas por cada 100 habitantes a principios de la década a 18.4 en 1999" (CRT, 2001, p.15).

Este crecimiento es aún más espectacular en el caso de la telefonía móvil celular: "tan sólo en seis años de operación el país cuenta con 1.9 millones de abonados, registrando tasas de crecimiento anual del 87%, reflejado en un aumento continuo del nivel de penetración, el cual es en la actualidad de 4,73 abonados a la red móvil por cada 100 habitantes, nivel alcanzado por la telefonía local después de 50 años de operación" (CRT, 2001, p.16).

Como es de esperar, esta evolución no ha sido pareja para las diferentes regiones del país. Al contrario de lo esperado, el crecimiento en el número de líneas fijas en servicio ha sido mayor en las ciudades pequeñas e intermedias que en las grandes. En efecto, entre 1993 y 1999 el total de líneas en servicio pasó de 3 millones a cerca de 6.5 millones. Para la fecha inicial las empresas de ciudades grandes representaban el 81% del total de líneas y para el final habían descendido a 72%. En el caso de las intermedias se avanzó del 12% en el 93 al 17% en el 99, mientras que en las pequeñas se pasó del 7% al 11% durante las mismas fechas (CRT, Anexo, p.214). Adicionalmente, el número de líneas rurales sigue siendo muy bajo pero creció a un ritmo superior al resto pues en vez de duplicarse, como en el caso de las líneas urbanas, se multiplicó por cuatro (CRT, Anexo, p.225).

TABLA 1

Indicadores para el sector de Telecomunicaciones en Colombia: Años 1990

	1993	1999
Participación en PIB Nal	1,91%	2,62%
	1991	1998
Participación en inversión	20,3%	26,05%
en infraestructura:		
Del total público	74,89%	56,8%
Del total privado	25,11%	43,2%
	1993	1999
Líneas fijas en servicio:	3' 051.797	6' 525.449
Proporción en grandes Cs	80,9%	72,01%
Medianas:	12,18%	17,2%
Pequeñas:	6,96%	10,77%
	1994	1999
Usuarios telef. Móvil:	24.300	1'966.400

FUENTE: CRT, "Las telecomunicaciones en Colombia"

Finalmente, los índices de calidad del servicio también parecen haber experimentado una evolución favorable. El porcentaje de reclamos por factura pasó de 95 a 61 y los daños por cada 100 líneas de 58.7 a 37.6 entre 1997 y 1998 (CRT, 2001, Anexo, p.231).

El principal costo social de este proceso de privatización y acelerada expansión del sector de telecomunicaciones ha sido el incremento en las tarifas. Entre 1997 y 2000, aunque los costos de conexión al servicio telefónico se redujeron prácticamente a la mitad en términos reales, el cargo fijo promedio nacional creció cerca de un 50% y los cargos variables en casi un 180%<sup>4</sup> (CRT, 2001, Anexo, p.238).

El desenvolvimiento del sector de energía eléctrica no es tan espectacular como el de telecomunicaciones. Sin embargo, pone en evidencia un inteligente aprovechamiento de las posibilidades abiertas por el nuevo modelo, como es el caso de las crecientes inversiones privadas en el campo de la generación térmica. Entre 1992 y 1999, la capacidad de generación eléctrica instalada total pasó de 9.596 MW a 11.595 MW, lo cual representa un crecimiento total del 21%, muy cercana al ritmo de expansión del PIB nacional. En contraste, durante el mismo período, la capacidad de generación térmica pasó de 1.731 MW a 3.703 MW, es decir una expansión del 214%, casi diez veces por encima del crecimiento de la economía nacional y del total de la generación eléctrica del país (DNP, 1999, p.3). Mientras en generación térmica la inversión privada ha asumido la forma de construcción de nuevas instalaciones, en generación hidráulica la inserción del capital privado se ha dado principalmente bajo la forma de compra de activos existentes. Como conjugación de estos

4 Ibid.

dos procesos, para 1999, cerca de 5.700 MW de generación eléctrica estaban bajo el control privado, representando cerca del 48% de la capacidad total de generación eléctrica del país. En términos de valor, estas inversiones representan montos significativos pues “el monto de las operaciones de vinculación del capital privado en actividades de generación es de US\$1,176 millones (1.21% del PIB) para 1996, y US\$1,573 millones para 1997, para un total de US\$2,749 millones y 5,205 MW de capacidad bajo control del sector privado” (DNP, 1999, p.20).

**TABLA 2**

**Sector Eléctrico: Evolución de la capacidad instalada de generación 1992-1999**

	1992		1999	
Hidráulico (MWs)	6.757	70,41%	7.892	68,06%
Térmico (MWs)	1.731	18,04%	3.703	31,94%
MW's privados			7.407	61,39%
MW's públicos			4.659	38,61%
Total			12.066	

Fuente: DNP, UIE, Sector de Energía, Documento Sectorial, Diciembre de 1999, 25p.

En este caso, el beneficio o costo social de estas inversiones depende del aprovechamiento de los recursos invertidos en activos existentes y del costo de oportunidad generado por la inversión en activos nuevos. Por ejemplo, para ciudades como Bogotá, estos recursos fueron utilizados en mejoramiento de la infraestructura urbana y podrían ser evaluados en términos del impacto generado a través de las modificaciones en la calidad de vida de los bogotanos. No obstante, este ejercicio de evaluación implica un trabajo meticulado que está por ser realizado pero que vale la pena dejar señalado.

En contraste con los anteriores casos, el servicio de agua potable y saneamiento presenta un panorama de penetración y resultados bastante diferente. Para empezar, en un estudio de evaluación realizado el año pasado por el Departamento Nacional de Planeación se muestra que la tasa de penetración del capital privado es bastante modesta. Para una muestra de 129 municipios, de los casi 1.100 existentes en Colombia, solamente en dos habían empresas privadas, una en concesión y tres de carácter mixto, es decir, un 4.7% del total estudiado. Por tanto, la forma predominante de prestación seguía siendo pública, con 67 empresas administradas directamente por los municipios, 16 bajo la forma de empresas industriales y comerciales del Estado y 12 empresas oficiales, es decir, un 73.6% del total estudiado.

dos procesos, para 1999, cerca de 5.700 MW de generación eléctrica estaban bajo el control privado, representando cerca del 48% de la capacidad total de generación eléctrica del país. En términos de valor, estas inversiones representan montos significativos pues “el monto de las operaciones de vinculación del capital privado en actividades de generación es de US\$1,176 millones (1.21% del PIB) para 1996, y US\$1,573 millones para 1997, para un total de US\$2,749 millones y 5,205 MW de capacidad bajo control del sector privado” (DNP, 1999, p.20).

**TABLA 2**

**Sector Eléctrico: Evolución de la capacidad instalada de generación 1992-1999**

	1992		1999	
Hidráulico (MWs)	6.757	70,41%	7.892	68,06%
Térmico (MWs)	1.731	18,04%	3.703	31,94%
MWs privados			7.407	61,39%
MWs públicos			4.659	38,61%
Total			12.066	

Fuente: DNP, UIE, Sector de Energía, Documento Sectorial, Diciembre de 1999, 25p.

En este caso, el beneficio o costo social de estas inversiones depende del aprovechamiento de los recursos invertidos en activos existentes y del costo de oportunidad generado por la inversión en activos nuevos. Por ejemplo, para ciudades como Bogotá, estos recursos fueron utilizados en mejoramiento de la infraestructura urbana y podrían ser evaluados en términos del impacto generado a través de las modificaciones en la calidad de vida de los bogotanos. No obstante, este ejercicio de evaluación implica un trabajo meticulado que está por ser realizado pero que vale la pena dejar señalado.

En contraste con los anteriores casos, el servicio de agua potable y saneamiento presenta un panorama de penetración y resultados bastante diferente. Para empezar, en un estudio de evaluación realizado el año pasado por el Departamento Nacional de Planeación se muestra que la tasa de penetración del capital privado es bastante modesta. Para una muestra de 129 municipios, de los casi 1.100 existentes en Colombia, solamente en dos habían empresas privadas, una en concesión y tres de carácter mixto, es decir, un 4.7% del total estudiado. Por tanto, la forma predominante de prestación seguía siendo pública, con 67 empresas administradas directamente por los municipios, 16 bajo la forma de empresas industriales y comerciales del Estado y 12 empresas oficiales, es decir, un 73.6% del total estudiado.

**TABLA 3**  
**Grado de penetración de la inversión privada en el Sector de Agua Potable:**  
**Colombia año 2001**

Formas de provisión: Aseo	
Municipal	67
E.Pública/Ind.y Com.Estad.	16
ESP Oficial	12
ESP Mixta	3
ESP Privada	2
Concesión	1
Cooperativa	1
Otras Comunitarias	2
Departamento	1
Autoprovisión	2
<b>Total</b>	<b>129</b>
Formas de provisión: Acueducto	
Municipal	59
E.Pública/Ind.y Com.Estad.	25
ESP Oficial	21
ESP Mixta	4
ESP Privada	9
Concesión	1
Junta Acción Comunal	4
Junta Administradora de SS	3
Asociación de Usuarios	2
Otras Comunitarias	2
Departamento	6
Empresa Varios Mpos.	2
Autoprovisión	4
<b>Total</b>	<b>129</b>

FUENTE: DNP, Evaluación del proceso de Descentralización, Informe preparado por Maria Mercedes Maldonado

La expansión de las coberturas no ha sido medida con precisión. No obstante, las indicaciones sugieren un relativo estancamiento o incluso un retroceso en las mismas. Para el período 1985-1993 los resultados parecen desalentadores:

“En 44 municipios de la muestra el ritmo de expansión del servicio de acueducto fue superado por el crecimiento en el número de viviendas, es decir, la proporción de viviendas servidas se redujo. Como era de esperarse, esta tendencia fue más fuerte en las cabeceras municipales que en las zonas rurales ('resto') y la peor parte la llevaron los municipios de la categoría 6, pues de los 65 incluidos en la muestra, en 51 disminuyó la cobertura urbana de acueducto” (Maldonado, 2001, p.136).

A pesar de la imprecisión de las cifras, los resultados sugieren que en un 34% de los municipios las coberturas se redujeron y que en la categoría de municipios más pequeños, esta reducción se dio en un 78.5% de los municipios. Por tanto, el comportamiento general

es deficiente y los peores resultados se han dado en los municipios más pequeños que, por lo general, son los de menor desarrollo relativo.

Para un período más reciente, la tendencia parece haberse conservado, pues de 54 municipios de los que se obtuvo información, solo en 30 hubo aumentos de cobertura, es decir que en 24, un 44% del total, se presentaron reducciones en la misma (Maldonado, 2001, p.137). En alcantarillado, los resultados parecen aún más deficientes pues para el primer período, 1985-1993, en el 59% del total disminuyeron las coberturas y para el siguiente período, esta disminución se dio en el 36% de los municipios (Maldonado, 2001, p.141).

Las cifras censales y de las encuestas de hogares parecen confirmar las dificultades de expansión en las coberturas de estos servicios. De acuerdo con las cifras censales, la cobertura de hogares servidos por acueductos en Colombia había aumentado del 70.5% al 79.7%. En contraste, las cifras disponibles para la más reciente encuesta de calidad de vida en el país, arroja un estimativo de cobertura de acueductos del 75.1%. En alcantarillado, por el contrario, parecería haberse dado una expansión en las coberturas pues de 1985 a 1993 pasaron del 59% al 63% y en 1997 habrían seguido subiendo hasta un 70%. Teniendo en cuenta estas tendencias, los estimativos de cobertura presentados por el DNP para el año 2000 parecen algo dudosos pues sugieren cerca de un 80% para acueducto y un 65% para alcantarillado (DNP, 2002, p.3). La duda surge del hecho de representar un cambio de tendencia, con un impacto aparentemente mayor, de 5 puntos porcentuales de crecimiento en tres años, en una coyuntura económica precisamente caracterizada por el estancamiento de la producción nacional y las dificultades fiscales.

**TABLA 4**  
**Coberturas de acueducto y alcantarillado en Colombia:**  
**1973-1997, porcentaje de hogares servidos**

	1973	1985	1993	1997	2000
Nacional	66,4%	70,5%	79,7%	75,1%	82,5%
Urbano	88,4%	89,2%	94,6%	96,94%	95,4%
Rural	28%	28%	41,1%	12,3%	44,2%

Fuente: DANE, Datos censales 1973,1985,1993. Para 1997: Encuesta Nacional de Calidad de Vida Año 200: DNP, Agua y Saneamiento Básico, [http://www.dnp.gov.co/02\\_sec/agua/AGUA.HTM](http://www.dnp.gov.co/02_sec/agua/AGUA.HTM)

El caso del agua potable y saneamiento lo hemos caracterizado de *inflexibilidad tozuda* por poner al descubierto la debilidad de los resultados, sus perversas consecuencias sociales, confrontadas a una persistencia institucional, aparentemente muy poco reflexiva. Así como en otros sectores cabe destacar avances y reconocer que en parte provienen de un inteligente aprovechamiento de oportunidades específicas a cada caso, en éste vale insistir en que la persistencia en el modelo podría implicar consecuencias sociales aun más negativas de las hasta ahora constatadas. Un segundo aspecto de esta *inflexibilidad tozuda*, tiene que ver con las consecuencias institucionales y jurídicas del incumplimiento sistemático de unos mandatos claramente pasados por alto por los

municipios del país, los cuales han persistido en fórmulas que no corresponde con el modelo empresarial que quiso implantar la Ley 142. Esta resistencia silenciosa concede razón a las inquietudes formuladas en la primera parte de esta exposición en donde se puso de manifiesto la inconveniencia de aplicar una única fórmula en un país tan diverso como Colombia. Por tanto, en vez de seguir insistiendo, debería seguirse el ejemplo de otros sectores y generar un modelo de flexibilidad razonada, aprovechando en este caso las potencialidades ofrecidas por fórmulas empresariales de carácter comunal, cooperativo, asociativo, y municipal.

## **2.2. Autonomía local: vacíos de la presencia nacional, resistencia pasiva y resistencia activa.**

A pesar de la intención de la Ley 142 por disminuir y minimizar la presencia política del municipio y sus instancias de gobierno, la práctica ha demostrado la existencia de tres grandes fórmulas de juego activo del municipio, definidas en términos de vacíos nacionales, resistencia pasiva y resistencia activa.

Uno de los principales vacíos de la Ley 142 se relaciona con la definición del manejo de la concesión como una de las fórmulas de ingreso del capital privado a la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia. Como se afirmó en el párrafo anterior, en el caso del agua potable y el saneamiento, la concesión ha sido una de las fórmulas más utilizadas, con un inmenso protagonismo local. Las primeras experiencias se iniciaron en Bogotá con la concesión del servicio de recolección y tratamiento de basuras, incluso antes de la expedición de la Ley 142 en 1994. Los resultados de estos procesos de adjudicación, evaluación, seguimiento y control a los contratos de concesión no están aún claramente establecidos. No obstante, es evidente que coinciden con lo esperado: mientras mayor solidez y consistencia institucional local hay, mejores son las probabilidades de obtener buenos resultados. En este sentido, el vacío de presencia nacional ha dejado al descubierto numerosos procesos locales en donde hay grandes debilidades institucionales. En este caso, por tanto, la autonomía local ha jugado como resultado de la imprevisión de la ley y de las instituciones y ha jugado a favor o en contra de los resultados, dependiendo de las azarosas condiciones en las que se han llevado a cabo los procesos de concesión.

Una segunda modalidad de juego de la autonomía local ha sido a través del ejercicio de una resistencia activa a los dictados de las políticas nacionales, en muchos casos, contribuyendo a llenar sus vacíos y a corregir algunas de sus más graves consecuencias sociales. La apertura de la competencia y la privatización de los servicios pone en peligro su prestación en las zonas de habitación de las poblaciones más pobres de una ciudad y de un país. Las zonas más pobres de la ciudad suelen asociarse a mayores costos en las condiciones de prestación de los SPD y confrontarse a una demanda de menor solvencia, determinando en ellas condiciones de menor rentabilidad.

“En un contexto de monopolio, la integración de las zonas rentables con otras menos rentables en un solo negocio permite alcanzar costos promedios razonables para el área en su conjunto y aguantar los sobrecostos de las zonas más difíciles. En un

contexto de competencia, los prestadores de servicio tienen interés en pelear por conservar o conquistar los clientes rentables, 'el lomito' y no invertirán sino a regañadientes en las zonas populares" (Coing & Maldonado, 2001, p.4).

En estas condiciones, para servicios en donde los costos de prestación varían sensiblemente dependiendo de las características socioeconómicas de las áreas servidas, parecerían prefigurarse dos salidas alternativas: o bien se renuncia al prurito de considerar la apertura irrestricta a la competencia en el mercado como condición básica, se permite la operación de monopolios locales públicos o privados y se les obliga a cruzar subsidios entre áreas como mecanismo de financiación de los servicios en las áreas más pobres; o bien, se generan sistemas de compensación explícitos y expeditos. En caso contrario, la aplicación ortodoxa y absoluta de los principios de la competencia y la privatización podría llevar a resultados indeseables y contraproducentes en materia de exclusión social.

Cuando el pragmatismo se impone a la ortodoxia radical, es posible poner en marcha salidas novedosas y aparentemente provechosas. Este parece haber sido el caso del servicio de aseo en Bogotá.

"La ciudad se dividió en 7 zonas y se licitó para cada una de ellas; por supuesto, de una zona para otra, varía mucho tanto el costo de la prestación del servicio (densidad, condiciones viales...), como la cantidad de dinero que se puede recaudar en la misma (capacidad de pago, tarifas diferenciadas según estrato). Para evitar que haya muchas ofertas para las zonas rentables y pocas o ninguna para las zonas marginales, se armó un sistema que logra combinar la competencia por el mercado con un mecanismo de compensación de entre costos e ingresos: primero, las empresas ofrecieron un precio por prestar el servicio en la zona. Después, con base en el pliego tarifario definido por la Junta Nacional de Tarifas en 1991, se evaluó lo recaudado en cada una de las zonas; se calculó la relación entre el precio ofrecido por la empresa y el monto recaudado, y de allí en adelante la empresa recibe esa misma proporción de lo recaudado en la zona, cualquier sea el monto recaudado: por ejemplo en Barrios Unidos, Candelaria, Chapinero, Santa Fé, Tunjuelito, la empresa no recibe sino el 47% de lo recaudado en la zona, mientras que en Bosa, la empresa cobra 190% de lo recaudado. El sistema se equilibra por la bolsa de compensación, donde los excedentes de unos cubren los déficits de otros" (Coing & Maldonado, 2001, p.10).

Por razones semejantes a las expuestas en el párrafo anterior, en el marco de la libre competencia y la prestación privada de los servicios, las empresas preferirán expandir sus sistemas y coberturas hacia las zonas de población más pudiente. Si el sistema opera sin ningún factor que corrija esta tendencia espontánea, el resultado en el mediano y largo plazo será la progresiva y creciente exclusión de las áreas menos desarrolladas.

En estas circunstancias parece necesaria la operación de fondos públicos de financiación de inversiones de expansión hacia las áreas de menor desarrollo relativo. El caso bogotano muestra algunas experiencias interesantes en este sentido. Después de la privatización del servicio de distribución de electricidad se dio una descapitalización que le permitió al gobierno distrital el acceso a importantes recursos de inversión. Parte de estos recursos

fueron utilizados para financiar un programa de extensión de redes de acueducto y alcantarillado en áreas marginales.

“La participación accionaria del Distrito en las empresas de electricidad y gas no parece suficiente para superar estos obstáculos. El mayor instrumento usado por el Distrito para orientar las inversiones en redes ha sido su intervención directa en el financiamiento. Lo ilustra el Programa de Desmarginalización del Alcalde Peñalosa<sup>5</sup>: un proyecto ambicioso de legalización de barrios irregulares, de dotación de infraestructura y de servicios colectivos, para 59 zonas, 1952 hectáreas y 620.000 habitantes (...) El servicio de gas también se benefició del programa (...) La evaluación del programa está en curso y aún no se tienen datos ciertos al respecto, pero ya se evidencian sus limitaciones: inversión prevista: 1,8 billones<sup>6</sup> de pesos; inversión real cercana a los 800.000<sup>7</sup> millones. De las 59 zonas, 12 se han beneficiado de inversiones masivas en vialidad y alcantarillado, y otras 10 han visto crecer su cobertura en agua” (Coing & Maldonado, 2001, p.6).

Finalmente, la tercera modalidad de juego de la autonomía local ha sido a través de una suerte de resistencia pasiva, ya descrita en la sección anterior. Como se dijo, a pesar de la existencia de un modelo empresarial único, ajustado al modelo de sociedad privada por acciones y a pesar de las dificultades impuestas al montaje de los modos de provisión alternativos, ocho años después de la expedición de la ley se destaca la predominancia de las formas públicas de prestación.

Los vacíos de presencia nacional y las dos formas de resistencia local ponen de presente la necesidad de ajustar la práctica institucional al sentir de un país que valora la importancia de la autonomía local como una de los pilares de la democracia y del desarrollo social. Más que tener leyes y prácticas institucionales que soslayan la autonomía local, o intenten desvirtuarla, valdría contar con esquemas que la pongan a jugar a favor de las soluciones esperadas. Tal y como se sugiere en esta evaluación puntual, la intervención local ha contribuido a corregir algunas de las mayores deficiencias del modelo teórico.

### 2.3. De la teoría de la competencia a la práctica del monopolio.

En el modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios implantado en Colombia, la regulación se entiende como un medio para promover la competencia libre o, en casos excepcionales, simular su operación y obtener servicios de bajo costo y empresas de operación eficiente. Los impactos sociales de este componente han estado determinados por el juego de dos factores mayores: en primer lugar, las implicaciones de la aplicación de las decisiones en materia de reducción de subsidios cruzados y, en segunda instancia, de algunas debilidades institucionales del sistema regulatorio.

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

En cuanto al impacto tarifario de la aplicación del modelo; como en los demás casos analizados, las circunstancias varían de un servicio a otro. En términos internacionales es posible identificar algunas tendencias mayores:

“Son evoluciones muy similares a las que se observan en el resto del mundo: costos crecientes en agua, alcantarillado (incremento de los costos de tratamiento y de transporte), aseo (incremento en los costos de tratamiento y disposición final), y costos decrecientes en electricidad, gas y telecomunicaciones” (Coing & Maldonado, 2001, p.13).

Para este análisis nos centraremos en el servicio de agua potable y alcantarillado.

De acuerdo con cálculos de la Contraloría General de la Nación, entre 1996 y 1999, la variación porcentual de las tarifas, en pesos reales, ha sido muy alta y superior para los estratos de menores ingresos, así: 170% para el estrato 1; 150% para el 2; 101% para el 3; 65% para el 4; 94% para el 5; y 69% para el 6 (Contraloría, 2002, p.9, Cuadro 1).

**TABLA 5**  
Tarifa media básica mensual de acueducto, variación porcentual 1996-1999  
pesos constantes de 1998

Empresa	Estrato					
	1	2	3	4	5	6
EAA de Barranquilla	67,3	60,1	54,9	90	107,2	96,6
EAA de Popayán	77,2	89,8	59,4	19,5	17	11,8
EAA de Pereira	400,3	219,3	228,6	243,7	193,7	168,1
Aguas de Manizales	194,2	140,4	126,8	73,3	48,1	22
Instituto Ibaguereño de AA	115,2	101,2	66,1	5,3	-7,4	-18,7
EIC de Cúcuta	405,4	321,7	236	117,7	43,9	37,9
Compañía de AA de S.Marta	652,7	448,9	260,7	209,8	143,3	94,2
Aguas de Cartagena	60,5	62,3	61,3	29,8	54,6	34,8
EAA de Bogotá	169,7	149,9	101	65,2	93,5	68,7
<b>Promedio</b>	<b>238,1</b>	<b>177,1</b>	<b>132,8</b>	<b>94,9</b>	<b>77,1</b>	<b>57,3</b>
<b>Desviación Estandar</b>	<b>204,5</b>	<b>131,8</b>	<b>85,3</b>	<b>83,1</b>	<b>63,6</b>	<b>56,2</b>

Fuente: Cálculos de la Contraloría General de la Nación con base en datos de Supercifras, No.2, Año 2000  
Revista de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Estos crecimientos tarifarios se dieron en un contexto de desempleo creciente y reducción de los niveles reales de ingreso de la población. Su impacto ha sido muy significativo puesto que la proporción del ingreso familiar destinada al pago de servicios aumentó, mientras que el volumen de consumo de los mismos disminuyó. De acuerdo con un estudio del CIDER, entre 1997 y 2001, la proporción del ingreso familiar en las ciudades colombianas destinada al pago de SPD aumentó para los estratos más bajos y disminuyó para los más altos (CIDER, 1999). Si las medidas tarifarias y de reducción de subsidios contenidas en la

Ley 142 se aplicaran a los ritmos inicialmente previstos y si el consumo de estos servicios no se modificara, el gasto total de los hogares en todos los servicios públicos domiciliarios aumentaría como proporción del ingreso para los estratos bajos y bajaría para los altos. En efecto, para 1997 el gasto en servicios de las familias de estrato 1 representa el 6% del ingreso, mientras que para el estrato 6 representa el 5.3%. Como resultado de la aplicación de la política tarifaria, en 2001, esta proporción aumenta al 6.8% para el estrato 1 y disminuye al 4.5% para el estrato 6 (CIDER, 1999, p.36, Tabla R.1.3). Por tanto, como resultado de la aplicación del modelo se pasa de una estructura progresiva de gasto, el peso del gasto en servicios es proporcionalmente menor para los más pobres, a una estructura opuesta, es decir, regresiva.

A este impacto sobre los ingresos de los hogares hay que sumar otro sobre los ingresos de las empresas, pues en algunos casos, éste aumentó en los precios se ha acompañado de una severa depresión en los volúmenes consumidos, tan grande, que los recaudos de las empresas han caído: el aumento en los precios ha sido más que compensado por el descenso en las cantidades consumidas. El efecto conjugado de estos factores ha puesto en serios aprietos a empresas como la de Bogotá que ha visto caer significativamente sus ingresos brutos. De acuerdo con los cálculos de la investigación del CIDER, el consumo promedio de agua por suscriptor en Bogotá pasaría de 56 metros cúbicos a 35.8 metros cúbicos, es decir una caída de cerca del 37%.

La situación es paradójica y contraproducente pues los aumentos tarifarios no han beneficiado los ingresos de las empresas y, por supuesto, han perjudicado las condiciones de gasto familiar. La tendencia espontánea parece igualmente peligrosa pues la empresa se encuentra tentada a seguir incrementando los precios para llenar los vacíos financieros creados por la disminución de los consumos.

Al impacto tarifario derivado de la aplicación de la política montada por la Ley 142 se ha sumado la debilidad del sistema regulatorio que ha tenido serias dificultades en el establecimiento de costos de eficiencia y ha tendido a operar simplemente como mero instrumento de validación de unos costos históricos que no necesariamente consultan condiciones de prestación eficiente. Por ejemplo, para ciudades como Bogotá, los costos de referencia se han incrementado, dando lugar a muy acelerados y pronunciados incrementos tarifarios: "La Comisión Reguladora de Agua (CRA) aceptó un aumento de 534,29 a 1028,37 pesos por metro cúbico del precio de referencia para el agua potable, y para el alcantarillado de 220,63 a 628,30 o sea un aumento de 92% y de 184% respectivamente" (Coing & Maldonado, 2001, p.13).

Como se dijo, una de las condiciones que ha permitido esta preocupante evolución es la ausencia de un cálculo confiable de los costos de eficiencia que sirvan para determinar los costos de referencia de los servicios:

"No pretendemos negar que la reducción de subsidios explica buena parte del fenómeno –aumento de tarifas-, pero sí llamamos la atención sobre la obligación

legal del regulador de calcular y aplicar el costo de eficiencia de las empresas. Consideramos que, en este crucial aspecto, el regulador no ha cumplido cabalmente su función, pues detentamos las siguientes falencias en la metodología de costos que acabamos de reseñar (...)" (Contraloría, 2002, p.10)

Por una parte, para calcular los costos y gastos corrientes toma como guía los costos históricos, dejando así abierta la posibilidad de que no correspondan a costos de eficiencia y transfieran sobrecostos al costo de referencia; por la otra, el valor de la infraestructura física se calcula en su totalidad como nueva y a precios de mercado, implicando una sobrevaloración de la misma; finalmente, el cobro vía tarifas de los costos de reposición y expansión no se acompañan de garantías de utilización para los fines establecidos, ni de creación de fondos correspondientes (Contraloría, 2002, p. 10-11).

En estas condiciones, el sector de agua potable estaría en el peor de los mundos. Por una parte, imponiendo una sanción económica sobre sus usuarios al descargar en ellos partes de los costos de una ineficiente prestación del servicio. Por la otra, castigando económica y socialmente un comportamiento racional y conveniente como es el de la reducción de los consumos promedio gracias al cual la duración de las capacidades instaladas se amplía, se diferencian los costos crecientes de las inversiones en expansión y se mitigan los costos ambientales por el uso del agua para estos destinos. La respuesta es continuar aumentando las tarifas, convirtiendo las ventajas y posibilidades de este ahorro en un castigo para los usuarios. Se trata entonces de una lógica semejante a la del comportamiento monopólico, totalmente lejano y contrapuesto de la finalidad teórica de la regulación de acercar el comportamiento real de las empresas a situaciones de mercado competitivo.

En alguna medida, el fracaso relativo de la regulación, por lo menos en sectores como el de agua potable y saneamiento, deriva del mal aprovechamiento de uno de los principales recursos sociales creados por la Ley 142 del 94, la participación ciudadana en la planeación y en el control a la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios. En efecto, uno de los aspectos más destacable en donde parece haber una evolución positiva es en la participación de los usuarios.

"La institucionalización de la participación de los usuarios en la gestión del sector a nivel local registra un progreso moderado pero significativo; según los entrevistados, al menos en 64 municipios se ha practicado alguna forma de consulta a la comunidad sobre las inversiones por ejecutar, los Comités de Desarrollo y Control Social operan activamente en un cuarenta por ciento de los municipios y se registra una creciente participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos. Sin embargo, cuando la participación no basta, los usuarios acuden a otros medios para defender sus derechos e intereses: interponen tutelas en relación con deficiencias en los servicios y sus efectos sobre la salud, protestan en manifestaciones y, en algunos casos, hacen paros" (Maldonado, 2001, p.148).

Aunque en este campo se adolece de una evaluación sistemática, vale decir que la participación ciudadana no ha operado como se necesita porque las instituciones públicas

encargadas de promover estas formas de control no han entendido la necesidad de generar políticas estables, con una intencionalidad explícita de consolidar las organizaciones y no simplemente llenar el requisito de cumplir con las metas formales de cursos e indicadores de capacitación. Se requiere de una política de promoción y consolidación de la participación ciudadana que se hace superando todo tipo de obstáculos, con organizaciones muy débiles, enfrentadas a un sistema institucional desarticulado e incoherente.

#### 2.4. Una conclusión de sentido, mas no de contenido.

Queremos concluir esta exposición con una conclusión de sentido, mas que de contenido. No repetiremos ni insistiremos en los resultados explícitos de estas consideraciones de impacto social de la aplicación del modelo vigente de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. Solo resaltaremos el esfuerzo realizado por establecer matices, diferencias, contrastes y evitar caer en la tentación de la descalificación absoluta o la defensa irrestricta e irracional de un modelo y sus impactos. Hay progresos, hay vacíos, hay aciertos, y por supuesto, también yerros. Quisiéramos, tal vez, atrevernos solamente a una única conclusión absoluta: los problemas y dificultades sociales parecen derivar menos de los modelos en sí mismos y provenir de la aplicación irrestricta, ortodoxa y ciega de los mismos. Cuando un modelo deja de ser una herramienta de trabajo e intervención social para la obtención de resultados y finalidades mayores, se convierte en un peligro, en un obstáculo a la consecución de salidas y soluciones. Por el contrario, si le entiende como mero instrumento, como una simple herramienta que puede y debe ser cambiada, ajustada, adaptada y aplicada creativamente, se está ante un poderoso medio de acción colectiva y de progreso social.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CIDER, 1999, "Impacto de la regulación tarifaria sobre los ingresos familiares y de las empresas de servicios públicos domiciliarios", Proyecto CRA/PNUD, Informe final, Bogotá.
- Coing, H., 1995, "Nouveaux acteurs, ou monopole du service public? L'eau en Amérique Latine", Ponencia presentada al Coloquio de Montréal, Junio, Mimeo, 14 p.
- Coing H., 2001, "Privatización y fiscalización del sector eléctrico: ¿luz al final del tunel?", MEGANE y Estado de Nueva Esparta, Venezuela, 176 p.
- Coing H., Maldonado M.M., 2001, "Servicios públicos en Bogotá. Impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social", Programa Ecos-Nord, CIDER-Francia, Bogotá, Mimeo (versión preliminar), 21 p.
- Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), 2001, "El sector de las telecomunicaciones en Colombia en la década de los 90", Bogotá.
- Contraloría General de la República, Colombia, 2002, "Tarifas de acueducto y alcantarillado: un examen crítico al esquema regulatorio", Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas, Informe 8, Bogotá, 23 p.
- Cuervo, L.M., 1987, "Conflicto social y servicios públicos en Colombia", Revista Controversia No.140, CINEP, Bogotá, 138 p.
- Cuervo, L.M., 1991, "La historia del sector de acueductos y alcantarillados en Colombia. De la ley 65 de 1936 al Plan de Ajuste Sectorial", Serie Informes de Investigación 4, CINEP, Bogotá, 87 p.
- Cuervo, L.M., 1992, "De la vela al apagón. 100 años de servicio eléctrico en Colombia", CINEP, Bogotá, 273 p.

- Cuervo G., Luis Mauricio, 1996, "Régimen de servicios públicos domiciliarios. Primer tiempo: tecnocracia=1, autonomía local=0", II Seminario de Investigación Regional y Urbana, Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (ACIUR), Bogotá, Octubre de 1996.
- Cuervo G., Luis M., 2002, "Acceso y calidad de los servicios públicos domiciliarios", Segunda Conferencia Regional, "Consumidores y servicios públicos domiciliarios en América Latina y el Caribe", Consumers International, Universidad de Buenos Aires, Marzo 20, 21 y 22 de 2002.
- Departamento Nacional de Planeación, 1999, "Sector de energía. Documento sectorial", Bogotá, Diciembre, Mimeo, 25 p.
- Departamento Nacional de Planeación, 2002, "Información sectorial. Agua y saneamiento básico", 12 p., [http://www.dnp.gov.co/02\\_sec/agua/AGUA.HTM](http://www.dnp.gov.co/02_sec/agua/AGUA.HTM).
- Jaramillo, S. & Cuervo L.M., 1995, "Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia", CINEP, Bogotá, 139 p.
- Maldonado, M.M, 2001, "Evaluación del proceso de descentralización en agua potable y saneamiento básico", DNP, Bogotá, Mimeo, 210 p.
- Rivera D., Piraquive G., 1997, "Participación privada en Colombia. Oportunidades y desafíos. Sector agua potable y saneamiento básico", DNP, Bogotá, 159 p.

CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA No. 4

El debate de los servicios publicos privatizar  
o defender el Estado Social de Derecho

*Se imprimió en L. Vieco e Hijas Ltda.  
en el mes de marzo de 2005*

*La carátula se imprimió en propalcote 250 gramos,  
las páginas interiores en propal beige 90 gramos.  
Las fuentes tipográficas empleadas son Oranda CN BT, Oranda BT y Arial*

SERVICIOS PUE  
TAMBIEN SON DA  
EXIGIMOS  
CUMPLIR ES



Carrera 45D No. 60-16  
PBX: (57) (4) 284 9035  
Fax: (57) (4) 254 3744  
A.A. 9690

Correo electrónico:  
[ipc@corporacionpp.org.co](mailto:ipc@corporacionpp.org.co)  
Página Web:  
[www.ipc.org.co](http://www.ipc.org.co)  
Medellín - Colombia

Apoya:



Auspician:  
Christian Aid  
Desarrollo y Paz  
Oxfam



El debate de los servicios públicos: privatizar o defender el Estado Social de Derecho