

ISSN 1900-9771  
ISSN 2216-1139 (en línea)  
JULIO-DICIEMBRE 2016

# Revista GESTIÓN Y REGIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

REVISTA INDEXADA, INCLUIDA EN EL ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO NACIONAL PUBLINDEX DE COLCIENCIAS  
CATEGORÍA C

<http://biblioteca.ucp.edu.co/OJS/index.php/gestionyregion>

# 22



Universidad  
**CATÓLICA**  
de Pereira

VIGILADO MINEDUCACIÓN

PEREIRA - RISARALDA - COLOMBIA

# Revista GESTIÓN Y REGIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

<http://biblioteca.ucpr.edu.co/OJS/index.php/gestionregion>

## CONSEJO SUPERIOR

Monseñor Rigoberto Corredor Bermúdez  
Pbro. Diego Augusto Arcila Vélez  
Pbro. Behitman Alberto Céspedes de los Ríos  
Pbro. Rubén Darío Jaramillo Montoya  
Pbro. Jhon Fredy Franco Delgado  
Javier Morales López  
Bernardo Gil Jaramillo  
Jaime Montoya Ferrer - Representante Profesores Camilo Bedoya  
Restrepo - Representante Estudiantes  
María Clara Buitrago Arango - Secretaria General

## RECTOR

Pbro. Diego Augusto Arcila Vélez

## DIRECTOR REVISTA

Andrés Henao Rosero

## COMITÉ EDITORIAL

Mg. Lucía Ruiz Granada  
Mg. Samuel López Castaño  
Mg. Jaime Montoya Ferrer  
Mg. Mario Alberto Gaviria Ríos  
Mg. Armando Antonio Gil Ospina

## COMITÉ CIENTÍFICO

Bs. Remberto Rhenals Monterrosa  
Universidad de Antioquia  
Dr. Sergio Javier Jasso Villazul  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Mg. Juan Carlos López Díez  
Universidad Eafit  
Mg. Alberto Mayor Mora  
Universidad Nacional- Bogotá  
Dr. William Ariel Sarache Castro.  
Universidad Nacional seccional Manizales.  
Dr. Francisco López Gallego  
Universidad EAFIT

## ASESOR EDITORIAL

Judith Gómez Gómez

## COORDINACIÓN EDITORIAL

Mg. Jaime Montoya Ferrer

## LECTOR DE ESTILO

Lic. Giohanny Olave Arias

## REVISIÓN DE TEXTOS EN INGLÉS

Laura Ramírez Garcés  
Estudiante de Economía UCP

## FOTOGRAFÍA

Jaime Montoya Ferrer

## DISEÑO DE LA PORTADA

D.G. Gabriel Flórez Ríos

## DISEÑO E IMPRESIÓN

Graficas Buda S.A.S.  
Calle 15 N° 6-23 PBX: 3357235 - Pereira

## ÁRBITROS EDICIÓN 22

Armando Antonio Gil Ospina  
Mauricio Torres Velasco  
José Ariel Galvis González  
Jaime Flores Bolaños  
Mauricio Escobar Ortega  
Jaime Montoya Ferrer Samuel López Castaño  
Gloria Stella Salazar Yepes

**freea**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

# 22

JULIO - DICIEMBRE DE 2016

ISSN 1900-9771

ISSN 2216-1139 (electrónica)



**Universidad  
CATÓLICA  
de Pereira**

[http:// www.ucpr.edu.co](http://www.ucpr.edu.co)  
A.A. 2435

## GESTIÓN Y REGIÓN No. 22

Una publicación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Católica de Pereira.

Revista indexada, incorporada en el Sistema Nacional de Indexación de Publicaciones Científicas y Tecnológicas Colombianas. Índice Bibliográfico Nacional Publindex de Colciencias, clasificada en categoría C (II Actualización 2014).

La Revista Gestión y Región está admitida en:  
Índice de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas (PUBLINDEX Categoría C) Informe Académico (Gale)

ISSN 1900-9771

ISSN 2216-1139 (electrónica)

Periodicidad Semestral

UCP Avenida de las Américas Cra. 21 N° 49-95  
e-mail: páginas@ucp.edu.co PBX: (57) (6) 3124000

Fax: (57) (6) 3127613

Pereira- Colombia Canje: Biblioteca UCP

<http://ribuc.ucp.edu.co:8080/jspui/> <http://biblioteca.ucp.edu.co/OJS/index.php/gestionyregion>

Impreso en Colombia - Printed in Colombia GRÁFICAS BUDA S.A.S.

Calle 15 No. 6-23 Tel: 335 7235

Pereira - Colombia

# Contenido



|   |            |
|---|------------|
| <b>Editorial .....</b>  | <b>5</b>   |
| <b>Institucionalización del Departamento de Risaralda,<br/>El Primer paso para la “Anhelada Descentralización<br/>Administrativa” del “Departamento Piloto” .....</b> | <b>7</b>   |
| <i>John Jaime Correa Ramírez</i>  |            |
| <i>Anderson Paul Gil Pérez</i>  |            |
| <i>Edwin Mauricio López García</i>  |            |
| <b>Política social en Colombia,<br/>una revisión desde un enfoque macroeconómico .....</b>  | <b>33</b>  |
| <i>Leandro Vivas Fuentes</i>  |            |
| <i>Juan David Diez Cortes</i>   |            |
| <b>La ciudad y la región en el urbanismo actual,<br/>dos sistemas articulados .....</b>   | <b>55</b>  |
| <i>Mario Alberto Gaviria Ríos</i>   |            |
| <b>Economía y Administración:<br/>A propósito del sentido de lo humano como esencia .....</b>   | <b>79</b>  |
| <i>Juan Carlos Muñoz Montaña</i>  |            |
| <b>Residuos sólidos: problema, conceptos básicos<br/>y algunas estrategias de solución .....</b>  | <b>101</b> |
| <i>José Ariel Galvis González</i>   |            |
| <b>Pertinencia de los programas de especialización<br/>y maestría en pedagogía y desarrollo humano de<br/>la Universidad Católica de Pereira.....</b>                 | <b>121</b> |
| <i>Yasmin Tovar Quesada</i>   |            |
| <i>Armando Gil Ospina</i>   |            |
| <b>Políticas de la revista.....</b>   | <b>145</b> |
| <b>Nuestros repositorios .....</b>  | <b>153</b> |

# Editorial

C

---

En el debate sobre la construcción de la paz la dimensión regional cobra un nuevo significado, este nuevo escenario exige mayor atención por parte de los académicos e investigadores para que con sus exploraciones logren esclarecer los efectos concretos y específicos de la violencia y del conflicto en cada uno de sus espacios territoriales. En cada región la expresión del conflicto fue y ha sido diferente y es en los territorios en donde se concreta las acciones del posconflicto y lo que se define como prioridades en la construcción de la paz.

En este escenario se requiere que las regiones se piensen a sí mismas y definan con claridad la participación y la orientación concreta de su proceso de construcción de la paz. Esto se debe materializar en una mirada sistemática y rigurosa de la historia, el desarrollo económico y humano, los aspectos de población y demografía, educación, el uso de los recursos naturales, la participación política y la construcción de capital social. En la fase de posconflicto no existe o no debería existir un modelo único, debe ser cada región la que debe ejercer una mayor autonomía para establecer su propio lineamiento del desarrollo, enmarcado en el proyecto nacional.

Para las instituciones de educación superior lo que se denomina como posconflicto o pos acuerdo, se debe convertir en un gran aliciente, pero a su vez en una enorme responsabilidad, debido a que el estudio de las condiciones sociales tanto en una perspectiva histórica como en la actualidad deben permitir comprender la evolución de los factores generadores del conflicto y su efecto en la actualidad, las condiciones de pobreza, desigualdad, la presencia de otros grupos armados. Los resultados de la investigación deben generar un panorama que lleve a todas las instituciones y al gobierno regional a establecer un plan de trabajo incluyente y participativo.

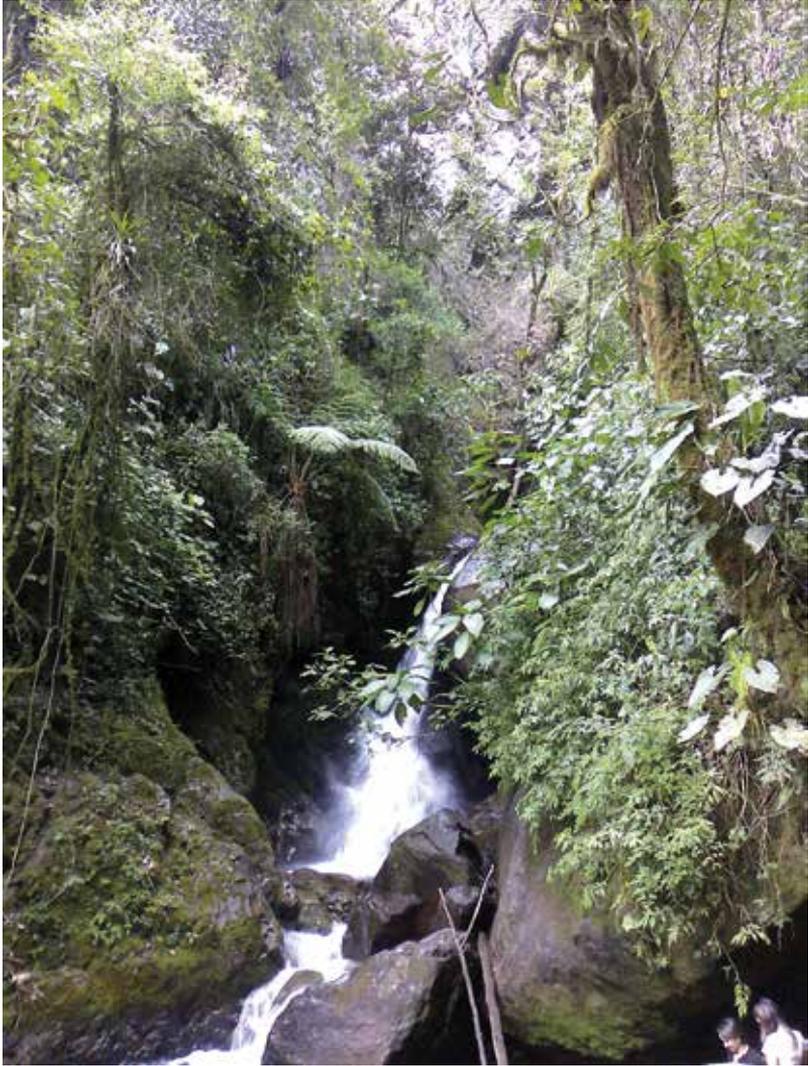
Se debe comprender este momento como una gran oportunidad para desarrollar en la comunidad una perspectiva de cambio, promover la participación en la construcción de la región que se desea.

La tarea de una publicación como Gestión y Región no solo es informar, debe ser la de educar y brindar mecanismos de participación en el cual se comprenda que la región es una construcción colectiva que no

debe seguir dependiendo de unos actores que han sembrado la violencia y el pesimismo y que por tanto tenemos el gran reto de participar en la construcción de una sociedad más justa, más humana y equitativa.

Deseamos que esta reflexión se entienda como una convocatoria para que nuestros colaboradores profesores e investigadores orienten sus exploraciones y sus proyectos al tema del desarrollo regional y a fomentar en la comunidad y en nuestros lectores el valorar de soñar en la construcción de una región en la cual el desarrollo humano sea el objetivo central.

**Mg. Jaime Montoya Ferrer**



*Afluente del río Otún*

*Institucionalización del departamento de Risaralda. El primer paso para la “anhelada descentralización administrativa” del “departamento piloto” 1966 – 1986.*

**RESUMEN:**

El artículo es parte de un proceso de investigación en torno al balance político y administrativo de los cincuenta años de creación del departamento de Risaralda (1967-2017). Se aporta una revisión de diversas fuentes documentales de la época, con el fin de identificar los principales aspectos políticos del proceso de descentralización en el que se priorizó la infraestructura vial y los servicios públicos, como alcantarillado, acueductos y electrificadoras. No obstante, se trató de una descentralización incompleta que estuvo mediada por las redes del clientelismo que se beneficiaron con la creación del departamento, que concentraron en la figura de los auxilios parlamentarios y los auxilios ordenanzaes buena parte de las inversiones municipales.

**PALABRAS CLAVES:**

centralización, descentralización, entidades territoriales, Risaralda, Viejo Caldas.

**CLASIFICACIÓN JEL:** D73, R5, R13, O18

**ABSTRACT:**

This article is inserted in the 50th anniversary of the department of Risaralda, and it brings a revision of its first years of institutional life, tracking down the decentralization process in which was prioritized road infrastructure and public services such as sewerage, aqueduct and hydroelectric power stations. However, it was an incomplete decentralization that was mediated by clientelist networks that benefited themselves from the creation of the department, that concentrated in the figure of parliamentary and ordinance aids all the weight of the municipal inversions.

**KEY WORDS:**

centralization, decentralization, territorial entities, Risaralda, Viejo Caldas.

**CLASIFICACIÓN JEL:** D73, R5, R13, O18

# *Institucionalización del departamento de Risaralda. El primer paso para la “anhelada descentralización administrativa” del “departamento piloto” 1966 – 1986.<sup>1</sup>*

C

John Jaime Correa Ramírez<sup>2</sup>

*Institutionalization of the Risaralda department. The first step for the “advanced administrative decentralization” of the “departamento piloto” 1966 – 1986.*

*Primera versión recibida el 20 de Noviembre de 2016. Versión final aprobada el 22 de febrero de 2017.*

*Para citar este artículo: Correa Ramírez, John J. (2016). Institucionalización del departamento de Risaralda. El primer paso para la “anhelada descentralización administrativa” del “departamento piloto” 1966 – 1986. En: Revista Gestión y Región N° 22 (Julio-Diciembre de 2016); pp. 7-28*

Desde finales del siglo XIX, la ciudad de Pereira se convirtió en un “vértice” geográfico de gran importancia política, económica y cultural en el Centro Occidente Colombiano. Incluso, desde el momento en que el pequeño pero dinámico poblado quedó incluido en el recién creado Departamento de Caldas (1905), logró concentrar buena parte de las actividades comerciales, industriales, de transportes, vías de comunicación y servicios bancarios de algunos municipios del occidente de Caldas y el norte del departamento del Valle del Cauca (Martínez, Mejía y Meneses, 2015; Zuluaga, 2013). Pereira alcanzó esta privilegiada situación económica y comercial debido, entre muchas razones, a la posibilidad de acumular capital proveniente de la economía del café, la llegada del Ferrocarril de Caldas en 1921 –6 años antes que a la ciudad de Manizales– y a partir del liderazgo de sus organizaciones cívicas (Correa, 2015; Montoya, 2004). Estos aspectos le permitieron a los residentes de esta ciudad –y a los que empezaron a arribar de manera masiva en años subsiguientes atraídos por los evidentes progresos en servicios públicos, educación y transportes– experimentar una transformación acelerada hacia un centro urbano moderno y en las distintas facetas de su vida cotidiana.

<sup>1</sup> Artículo resultado del proyecto “Descentralización, clientelismo y estabilidad política en Risaralda (1965-1985)”; financiado por la Vicerrectoría de Investigación, Innovación y Extensión de la Universidad Tecnológica de Pereira, en la convocatoria del año 2015-2016.

<sup>2</sup> Historiador. Especialista en Gestión y Promoción Cultural. Magister en Ciencia Política. Doctor en Ciencias de la Educación. Profesor titular y director de la Maestría en Historia de la Universidad Tecnológica de Pereira. Co-director del PSORHE y tutor del Semillero en Investigación Formativa en Historia, Cultura Política y Educación. [jjcorrea@utp.edu.co](mailto:jjcorrea@utp.edu.co)

La rápida emergencia de Pereira como un centro de atracción económica despertó una temprana conciencia respecto a sus posibilidades de desarrollo de manera autónoma frente a los designios de Manizales, la capital del departamento de Caldas. En primer lugar, por los recursos del presupuesto nacional y, en segundo lugar, por el dominio de la burocracia política e institucional. El desarrollo de esta competencia entre ciudades estuvo acompañado de una especialización de las élites políticas y empresariales pereiranas, hasta el punto de lograr confrontar el dominio político y centralista de Manizales con la propuesta de fragmentar el Viejo Caldas (López, 2009; Rodríguez, 1993; Sepúlveda, 1997).

La participación de este departamento en la economía colombiana – conocido además en el contexto nacional de la época como el departamento modelo– fue crucial en el proceso de modernización del país. En 1927 se creó en Manizales la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), con lo cual se constituyó formalmente la economía del café bajo lógicas de oferta y demanda, pero con la mediación de la política nacional, regional y local. Las exportaciones relevantes tenían que ver con el café y, por ende, la participación del grano en el producto interno bruto (PIB) le otorgó a este sector un lugar privilegiado que fue bien aprovechado por los líderes políticos que tenían asiento en la FNC (Palacios, 2009). Es un departamento que en los censos de 1938 y 1951 mostraba niveles altos de alfabetización, lo mismo que en cuanto al proceso de urbanización; el estudio de Valecilla (2001, p. 249) muestra que entre los censos de 1918 a 1973 Caldas mantuvo uno de los más altos porcentajes de concentración de población urbana, al lado de Antioquia y Valle.

Sin embargo, pese a la importancia de este departamento en el concierto político y económico nacional, fue muy difícil que lograra consolidar una identidad común o una homogeneidad cultural y social por parte de las poblaciones que lo conformaron (Sepúlveda 1997). La principal razón que dificultó este proceso fue la conformación diversa del territorio, que tomó porciones geográficas de los antiguos estados soberanos de Antioquia, Cauca y Tolima (De los Ríos, 1983).

En ese contexto de múltiples y continuos recelos, se fueron construyendo los intereses separatistas desde los años 30, tanto en Pereira como en Armenia, cuando por primera vez se propuso la creación del departamento del Quindío, con Pereira como capital (Sepúlveda, 1997). En una primera instancia, los líderes de Pereira no tuvieron la suficiente fuerza política y capacidad de movilización para hacer realidad un departamento autónomo, en gran medida porque los políticos de Armenia no estaban interesados en someterse a la jurisdicción de la Villa de Cañarte y, por lo tanto, esta primera aspiración separatista se debió relegar en el tiempo.

Con el arribo de la segunda mitad del siglo XX, superados parcialmente los problemas de la violencia política (1948-1957) e instalados en el Frente

Nacional (1958-1974) que repartía igualitariamente el poder público, aparecieron en diferentes lugares del país los intereses regionalistas por crear departamentos, aprovechando que la legislación estaba anquilosada en el tiempo y establecía requisitos anacrónicos que habían sido desarrollados por el general Rafael Reyes, a principios del siglo XX, pero que en los años 50 y 60, resultaban muy fáciles de cumplir por diferentes ciudades (De los Ríos, 1983; Gil, 2015; López y Correa, 2012).

Sin duda, un factor determinante para los intereses separatistas fue que las leyes territoriales en Colombia no hubiesen sido actualizadas aún después de medio siglo. Las élites regionales vieron una oportunidad en las fisuras jurídicas del país y encontraron el momento preciso para su proyecto regional. Esta situación también ocurrió en otras regiones, donde las razones históricas y/o políticas por las cuales crear los departamentos fueron muy amplias. De aquel periodo, que va entre 1940 y 1970, se desprende la creación de los departamentos de Chocó en 1947, Córdoba en 1951, La Guajira en 1964, Sucre y Quindío en 1966, y Cesar en 1967 (Fals Borda, 1996). A estos seis nuevos departamentos se sumó el de Risaralda, en 1966 y 1967.

El departamento de Risaralda se creó después de una fuerte movilización social que fue liderada por las fuerzas políticas, empresariales y gremiales de la ciudad de Pereira (Rodríguez y Arango, 1994). La campaña Pro-Risaralda estuvo agenciada por los medios de comunicación desde los cuales se incentivaron los discursos separatistas y se validaron las construcciones de un pasado colectivo entre Pereira y los municipios del Occidente de Caldas (Gil, 2015).

Dentro de este escenario de contienda política entre Pereira y Manizales se apeló a discursos movilizadores que intentaron construir una comunidad imaginada regional bajo el nombre de Risaralda (Gil, 2015). En medio de esta amalgama de argumentos cabe señalar que el más contundente fue la crítica al centralismo de Manizales y la propuesta de la descentralización administrativa como antesala del progreso de Pereira, pero sobretodo, de los municipios que conformarían la nueva entidad administrativa (Gil, 2015; López y Correa, 2012).

El principal eslogan de la campaña liderada por la Junta Pro-Risaralda, a la cabeza del empresario Gonzalo Vallejo Restrepo, fue “Risaralda, el departamento piloto”. A partir de esto se hizo hincapié en los problemas administrativos que llevaron a que Manizales desvirtuara su rol de ciudad capital y se dedicara a invertir los recursos nacionales en el desarrollo propio y en el de los municipios del norte de Caldas, dejando en el olvido a los municipios del Occidente; puede decirse que una mirada pro-descentralizadora se tomó los discursos políticos, las páginas de prensa y las noticias radiales (Gil, 2015).

Cabe aclarar que la concepción sobre la descentralización que se tenía en aquellos años 60 es muy diferente a lo que se empezó a entender a partir de la

constitución de 1991. Se concebía a la descentralización como un mecanismo de desconcentración del poder político regional; una especie de soberanía popular con base en una tradición cívica autogestionaria que le confería mayoría de edad, de lo que derivaba la capacidad de autonomía administrativa y burocrática, mas no económica, es decir, se asumía que con un nuevo departamento se tendría una mayor descentralización con base en una fuerte legitimidad política-cívica. Entre tanto, se podría asistir directamente ante el Gobierno nacional a presionar por la realización de obras de infraestructura de mayor envergadura y, así mismo, se tendría una mayor eficiencia porque la gestión de los recursos públicos, sin necesitar la mediación de Manizales, sino de Pereira<sup>3</sup>.

Fueron muchos los documentos y discursos en los que líderes como Gonzalo Vallejo, Guillermo Ángel Ramírez y Arturo Valencia Arboleda dejaron plasmada la promesa descentralizadora que suponía el nuevo departamento de Risaralda (Gil, 2015). Pero tal vez donde se expresó con mayor contundencia este anhelo de autonomía y descentralización fue en el reportaje que el periódico el Diario de Risaralda le realizó a Vallejo, el día 31 de agosto de 1966, en el que además de mantener un contacto permanente con los municipios y aplicar una “justicia distributiva para que todos los municipios reciban la participación que les corresponde en las rentas Departamentales”<sup>4</sup>, también se prometía una atención descentralizada en temas puntuales, como la higiene, la salud y la educación:

La beneficencia y la higiene serán atendidas con el producido de la Lotería Departamental del Risaralda cuyos dineros no podrían ser invertidos en obras como el Teatro de los Fundadores [de Manizales], ni en propaganda de comercio e industria para favorecer determinados círculos. La Lotería del Risaralda será manejada por una Junta con participación de cada uno de los municipios y el producido será dirigido a solucionar los problemas de los hospitales, puestos de salud, asilos y otras entidades de beneficencia. La educación pública será entidad en forma preferencial y los fondos que por ley correspondan a este importante servicio público tendrán destinación especial evitando así los trasladados que colocan en penuria a las instituciones educacionales. El grave problema será la carencia de locales que se resolverá mediante un plan de construcción financiado con un empréstito con destinación especial que se amortizarán con lo que el departamento economizará en propaganda a licores departamentales.

El reportaje también evidencia una preocupación en Vallejo Restrepo por la conectividad intermunicipal e interdepartamental del futuro Risaralda. A

---

3 Entrevista a Oscar Arango Gaviria. 20 de abril de 2016.

4 Reportaje del presidente de la Junta Pro-Departamento de Risaralda, Gonzalo Vallejo. *Diario de Risaralda*, Ago., 31, 1966, p. 2.

la par, con la infraestructura física, las vías municipales, el trato respetuoso a los gremios y la promesa de que Pereira no daría un manejo centralista a los recursos públicos departamentales, como tanto se le había endilgado a Manizales en la campaña separatista:

En forma alguna permitiremos que Pereira invierta dineros que son de la provincia para el beneficio de la ciudad como capital. En obras públicas consideramos de vital importancia la carretera Panamericana no para empezarla con avenidas en la ciudad de Pereira, sino para ejecutarla donde las necesidades lo requieran. El peaje será invertido totalmente en las carreteras y en forma alguna estos fondos irán a embellecer las calles de la ciudad capital. Habrá una intervención directa de todos los municipios en el gobierno del Risaralda. Para tal efecto creemos de importancia capital la creación de una comisión permanente que asesorará a los municipios sin costo alguno y cuyos conceptos no son obligatorios para los citados municipios. El Comité de Cafeteros estará integrado por representantes gremiales de todos los municipios del Risaralda para evitar los favoritismos o los exclusivismos.

En los apartados finales del reportaje, Vallejo expuso gran conocimiento acerca del potencial económico de los municipios, explicó que contarían con el respaldo de una administración departamental descentralizada que generaría progreso económico, social y ambiental más equitativo. Que también se apoyaría en los conocimientos de los docentes y egresados de la Universidad Tecnológica de Pereira, que había iniciado sus actividades académicas en 1961. Para municipios como Balboa y La Virginia, Vallejo, envió un mensaje de tranquilidad, dando a entender que el nuevo departamento atendería los problemas del Ingenio Azucarero, acompañados de los beneficios de la carretera Panamericana; a los pueblos como Mistrató y Pueblo Rico les prometía fortalecer sus sistemas agropecuarios y turísticos; para Quinchía y Guática proponía fortalecer la explotación minera legal y convertirla en el primer renglón económico. En el reportaje a Gonzalo Vallejo, el presidente de la Junta Pro-Risaralda, fue enfático en atribuirle una responsabilidad central a la Corporación Financiera de Occidente, gracias a la cual los municipios podrían desarrollar sus proyectos de fortalecimiento a la industria y desarrollo local. Al finalizar, Vallejo retomó la importancia de los atractivos geográficos en el nuevo departamento, y como con estos, se podría convertir a Risaralda en el *departamento piloto*, así:

Queremos aprovechar los nevados, las lagunas, las fuentes termales, la belleza y fertilidad del Valle del Risaralda, el imponente cerro Tatamá, los bosques, los monumentos, los ríos caudalosos de los territorios aún desconocidos por la mayoría de los colombianos. Santa Rosa, Viterbo, Apía, Santuario, Pueblo Rico, Balalcázar, Anserma (sic), Belén de Umbría, Mistrató, La Virginia y Balboa saben muy bien de la razón que

nos asiste en estos planteamientos. Pueblos de la importancia de Marsella, La Celia, Anserma, Risaralda y Viterbo al igual que los municipios que nos acompañan en esta empresa redentora deben saber que son firmes nuestros propósitos de entregarle a Colombia un Departamento Piloto dirigido por sus propios hijos<sup>5</sup>.

En este sentido, este artículo se interesa por revisar el desarrollo histórico del departamento de Risaralda, tras su creación el 1 de diciembre de 1966 y su inicio de labores, el 1 de febrero de 1967, haciendo hincapié en cómo se fue desarrollando paulatinamente su proceso de institucionalización y cómo a partir de ella se fortaleció la inversión descentralizada en los municipios. En particular, se indaga cuáles fueron las estrategias principales para cumplir las promesas de inversión presupuestal en campos como la infraestructura y los servicios sociales (educación, salud, empleo, etc.), se acude a algunas cifras de inversión en años puntuales, más que para hacer un balance cuantitativo para evidenciar los tipos de inversión que irrigaron a los municipios y en qué sectores se priorizaron.

A lo largo del artículo se puede evidenciar que la etapa de institucionalización de la nueva entidad administrativa fue fundamental para poder construir la plataforma departamental que pudiera comandar los hilos de los 14 municipios. Así mismo, se pone de relieve lo positivo de las medidas parciales del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), en cuanto a fortalecer las hacienda municipales, lo que dotó de posibilidades a los departamentos para invertir en los territorios bajo su jurisdicción. Este hecho fue aprovechado por los gobernadores de Risaralda.

En esta historia habría que tomar en cuenta lo mencionado por Darío I. Restrepo (2006), en el sentido de que el proceso de descentralización es una historia dinámica y “no un acto, sino una sucesión de momentos; no un modelo que irrumpe en un único acontecimiento, sino una serie de peldaños que construyen una estructura compleja; entonces también no un solo sentido, el ‘original’, sino un entrelazarse de propósitos y énfasis en fases históricas diferentes” (Restrepo, 2006, p. 353). Esto es importante señalarlo porque permite entender que la descentralización en Risaralda ha tenido efectos visibles y estos varían en intensidad, según el municipio que se esté observando. En cada municipio la descentralización estuvo, en gran parte, mediada por las relaciones clientelares en una época de transición entre la clase política tradicional –que sustentó su riqueza y poder en la tierra, la caficultura y la industria textil– y una clase política moderna compuesta por profesionales de la economía y la administración que intentaron aplicar los postulados del desarrollo y la planeación que estuvieron muy en boga durante los años 70 y 80, impulsados

---

5 Reportaje del presidente de la Junta Pro-Departamento de Risaralda, Gonzalo Vallejo. *Diario de Risaralda*, Ago., 31, 1966, p. 2. Biblioteca del Banco de la República, Pereira.

por los organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

### **Del *Departamento Piloto* a la materialización de una entidad administrativa.**

A partir del primero de febrero de 1967 empezó la consolidación de la nueva entidad administrativa. La euforia social que se vivió entre noviembre y diciembre de 1966 seguía latente, lo mismo que la incertidumbre política del mes de enero de 1967, producto del desconocimiento sobre el sentido de la decisión presidencial con respecto a quién sería el primer gobernador. El mes de febrero trajo consigo el comienzo de un nuevo periodo que tuvo por objetivo principal el fortalecimiento del departamento con sus respectivas entidades, tal vez en el ideal ciudadano y de los medios de comunicación se hizo más fuerte la esperanza por el anhelado departamento piloto, prometido con ahínco en los meses anteriores (Gil, 2015).

En dicho sentido, la institucionalización del departamento de Risaralda parte de la creación de dos entidades; la primera de ellas fue la Gobernación, en febrero de 1967, y la segunda fue la Asamblea Departamental, en febrero de 1968. Estas dos entidades tuvieron entonces la tarea de empezar a construir, ya no solo en el discurso político, sino en las realizaciones materiales el departamento. En ese propósito resultó fundamental la definición de una estructura orgánica que le permitiera al Gobernador desplegar su accionar a los 13 municipios. Según la legislación vigente, el Gobernador tenía la potestad de crear y suprimir dependencias dentro las entidades administrativas.

El primer gobernador, el doctor Castor Jaramillo Arrubla, tomó como base el decreto presidencial No. 147 del 30 de enero de 1967 para crear las dependencias de Valorización, Beneficencia y Consejo de Gobierno dependientes directamente de su despacho. En un segundo nivel fueron creadas las oficinas de Planeación y Asesoría jurídica. Y en un tercer nivel fueron creadas la División financiera y administrativa, a la cual quedaron adscritas las secretarías de Rentas y bienes, Personal, Presupuesto y Servicios generales; la División de gobierno, compuesta por las secretarías de Asuntos municipales y Acción comunal, Orden público y justicia; y la División de desarrollo económico y social que agrupó las secretarías de Obras públicas, Educación y cultura, y Agrícola y ganadería.

El análisis del organigrama sirve para perfilar los que fueron los principales frentes de inversión por parte de la Gobernación en los municipios. El peso inicial recayó sobre las Secretarías de Gobierno y de Desarrollo Económico y Social, que tuvieron a su cargo la posesión de los alcaldes e inspectores de policía municipales, la recepción de comunicaciones provenientes de las Juntas de acción comunal, la construcción de vías públicas intermunicipales y veredales, de escuelas, acueductos, alcantarillados y plantas eléctricas, lo

mismo que la adjudicación de becas para educación primaria y secundaria. Es importante aclarar que antes de la Constitución de 1991 no había Secretaría de Salud porque estos temas dependían del Ministerio de Salud Pública, que tenía delegados en cada departamento, quienes eran a la vez, las personas encargadas de nombrar los médicos en los hospitales municipales<sup>6</sup>.

Se puede decir que el esfuerzo para la formación del departamento también pasaba por el escenario de las acciones simbólico-culturales a la luz de la ordenanza 041 de 1968, que creó la condecoración La Gran Cruz del Risaralda y el decreto 2861 de 1971, que creó el premio José Eustasio Rivera<sup>7</sup>, con los cuales se exaltarían las virtudes cívicas de los dirigentes que ayudaron en la creación del departamento y en su posterior desarrollo.

### **Presencia del *departamento piloto* en los municipios.**

Fueron dos los sustentos jurídicos que promovieron la mayor inversión en los municipios desde la óptica de la descentralización en aquellos años. En primer lugar, las ordenanzas 77 de 1961 y 74 de 1963 expedidas por la Asamblea Departamental de Caldas, y la ordenanza 037 de 1970 de la Asamblea Departamental de Risaralda. En ellas se estableció que los municipios y corregimientos tenían derecho a participar en las rentas de tabaco y licores, dineros que serían entregados por la Gobernación de manera anual.

En el segundo caso, la expedición de la Ley 33 de 1968 por medio de la cual se fortalecieron los fiscos departamentales y municipales, mediante la adjudicación a los departamentos de los impuestos a las loterías, registro y notariado, y licores destilados. Además, a los municipios se les cedió un porcentaje sobre el impuesto a las ventas, en 1969 en un 10%, en 1970 en un 20%, y a partir de 1971 en un 30%. También se les otorgó otros impuestos como el de espectáculos públicos, clubes, rifas y apuestas, y adicionalmente se les permitió gravar con el impuesto de industria y comercio a los bancos y entidades financieras. Incluso la Ley 33 de 1968 permitió a los municipios recibir directamente los auxilios ordenanzaes y parlamentarios, a través de los funcionarios encargados de secretarías o institutos descentralizados, solamente con la autorización del tesorero municipal y la vigilancia de la Contraloría Municipal.

6 En el artículo No. 2 del Decreto 147 del 30 de enero de 1967 se estipulaban las denominaciones así “Las unidades de primer nivel se denominarán Secretarías; las unidades permanentes técnicos y de asesoría, se denominarán Oficinas; las unidades de segundo nivel de las secretarías y oficinas, se denominarán Secciones, y las de tercer nivel, Grupos. Los órganos destinados a la orientación general que incluyan personas ajenas a la administración departamental, se denominarán Consejos. Los organismos internos de carácter permanente, asesores y coordinadores, se llamarán Comités. Los organismos que se convoquen para estudios de asuntos especiales, se denominarán Juntas o Comisiones”.

7 Reinaldo Rivera Benavides. Gobernador de Risaralda. Fabio Ángel Jaramillo, secretario de gobierno. Fabio Vásquez Botero. Secretario de desarrollo económico y social. 22-Mar-1971. Pereira-Archivo de la Gobernación de Risaralda. Decretos, libro No. 13.

Estas políticas descentralizadoras a nivel fiscal permitieron que el departamento de Risaralda tuviera unas condiciones de inversión hacia sus municipios más favorables que las que pudo tener durante muchas décadas el Departamento de Caldas. De ahí que la contratación para obras públicas haya sido mayor durante las primeras dos décadas del nuevo departamento. En cierta medida se empezaba vislumbrar el proceso de fortalecimiento de los municipios como unidades administrativas centrales del ordenamiento territorial, en donde estos municipios empezarían a tener una mayor autonomía de inversiones. Todavía muy distante de lo que propondría la Constitución de 1991.

En los municipios se vivió un incremento significativo en la construcción de escuelas y hospitales –de la mano con Comité departamental de cafeteros–; en la pavimentación de plazas y calles; en la apertura de caminos intermunicipales que dinamizaran el comercio con Pereira y La Virginia, y ya no tanto con Manizales, ocurrió esto especialmente en Belén de Umbría y Santuario; así mismo, en la compra de maquinaria como buldóceres, carros de bomberos y ambulancias<sup>8</sup>.

En los primeros años, los municipios asistieron a una verdadera bonanza que antes, bajo la tutela de Manizales, no se habían conocido. Al revisarse de manera puntual algunos municipios en años determinados se puede tener una idea del nivel de inversión pública que pudo desarrollar el departamento piloto. En 1970, la Gobernación focalizó la inversión que hizo en Apía en obras como la electrificación por un valor de \$ 136 046,81; para la pavimentación de calles por \$ 38 305,77; y para la adecuación de la Escuela Industrial por \$20 000,00. En total, la Gobernación de Risaralda invirtió en Apía cerca de \$194 352,58. En este mismo año, también se hicieron inversiones significativas en Belén de Umbría para adecuar la plaza de mercado por un valor de \$50 000,00, y comprar el buldócer, inversiones que en conjunto ascendieron a \$296 013,93. En otros municipios, como Santuario, en el mismo año se pudo construir el Colegio Instituto Santuario, el cual había sido una demanda continua de los santuareños ante la administración de Caldas, pero que nunca había sido contestada de

---

<sup>8</sup> Editorial. *El Diario*, feb., 5, 1968, p. 2. En esta editorial, el periódico de Pereira celebró la compra de maquinaria pesada que será distribuida en todo el departamento. “Risaralda y Pereira en marcha: Recientemente la ciudad y el departamento han adquirido una parte fundamental de la maquinaria de la maquinaria para Obras Públicas. La que se necesita para dar el paso de convertir esta sección en insignia del territorio colombiano y fortalecer el programa el progreso de los pueblos... Tanto Pereira como Risaralda se han propuesto dotar la totalidad de sus regiones con caminos, carreteras, puentes, servicios telefónicos, eléctricos, de agua y alcantarillado, en fin, con todo lo que es indispensable en la época moderna y se debe tener cuando se procura elevar el nivel de vida de cada miembro de la comunidad. Ahora, con la adquisición de un moderno equipo de Obras Públicas para Risaralda y Pereira, los municipios y las veredas comenzarán una nueva etapa en su avanzada hacia la conquista de los más altos objetivos de adelanto en los diversos órdenes y en muy breve plazo este Departamento será Piloto, como ya lo es en otros campos, en lo que Obras Públicas se refiere”.

manera positiva. La edificación y adecuación de esta institución educativa tuvo una partida de \$ 68 513,75<sup>9</sup>.

Otro frente que tuvo que afrontar la administración departamental fueron las deudas que los propios municipios eran incapaces de subsanar. Ejemplo de lo anterior fue el municipio de La Virginia, en 1971, que no pudo cubrir su endeudamiento con las Empresas Públicas de Pereira, el cual fue asumido por la Gobernación de Risaralda por la suma de \$176 412,33<sup>10</sup>. Los primeros gobernadores sostuvieron ante la Asamblea Departamental que estos pasivos por parte de los municipios eran producto de la desatención histórica de Manizales y que por tanto, el Departamento de Risaralda debía ayudarles a solucionar el problema.

Muchos municipios asistieron por primera vez en su historia a tener representación en la Asamblea Departamental. Esto, por supuesto, tuvo implicaciones directas en la inversión en municipios pequeños, como Balboa, La Celia y Guática. Cuando la Gobernación Departamental no atendía las demandas municipales, estas eran gestionadas por los diputados mediante los auxilios ordenanzales, los cuales se podían adjudicar en los periodos de sesiones ordinarias de los diputados. Un ejemplo de las necesidades que se solucionaban por la intermediación de los diputados departamentales se registró el 23 de septiembre de 1972, cuando el gobernador Reinaldo Rivera Benavides autorizó la ejecución de la ordenanza No. 027 de 1970, gracias a la cual se adjudicaron los auxilios departamentales por valor de \$ 628 800,00, distribuidos en los municipios<sup>11</sup>.

9 Reinaldo Rivera Benavides. *Gobernador de Risaralda. Fabio Ángel Jaramillo, secretario de gobierno. Fabio Vásquez Botero. Secretario de desarrollo económico y social. Bernardo Mesa Abadía. Jefe de la oficina administrativa. 25-Ago-1971. Pereira-Archivo de la Gobernación de Risaralda. Decretos, libro No. 15.*

10 Reinaldo Rivera Benavides. *Gobernador de Risaralda. Fabio Ángel Jaramillo, secretario de gobierno. Fabio Vásquez Botero. Secretario de desarrollo económico y social. Bernardo Mesa Abadía. Jefe de la oficina administrativa. 25-Ago-1971. Pereira-Archivo de la Gobernación de Risaralda. Decretos, libro No. 15.*

11 Apía: Taller de modistería por 10.000.00, Hospital por 4.000.00. Belén de Umbría: Cuerpo de bomberos por 3.000.00. Guática: Pavimentación por 4.000.00, Junta de Acción Comunal San Clemente por 3.000.00, Junta de Acción Comunal de las veredas Pira, Guática viejo y Marmolejo por 5.000.00. La Celia: Pavimentación por 4.000.00, Junta de Acción Comunal vereda Caimalito (para la construcción de los servicios sanitarios en la escuela) por 5.000.00. La Virginia: Barrios Juan XXIII y Buenos Aires (dotación y reparación Escuela Juan XXIII) por 5.000.00, Barrio Buenos Aires (Dotación y reparación Escuela) por 5.000.00. Marsella: Vereda Miracampo (Puesto de salud) por 3.000.00, Escuela vocacional agropecuaria por 12.500.00, cementerio por 5.000.00, Vereda La Nubia (Escuela) por 5.000.00, Bomberos 5.000.00, Escuela María Inmaculada por 4.000.00, San Vicente 1.000.00, Vereda Miracampo (Puesto de salud) 15.000.00, Vereda Cantadelicia (carretera) por 2.500.00. Mistrató: Pavimentación por 4.000.00. Pueblo Rico: Electrificación por 4.000.00, Matadero público (para construcción) por 5.000.00, Carretera: Santa Cecilia Oscordo - Colonia Río Oscordo por 10.000.00, Colegio San Pablo (para construcción) por 10.000.00, para Pro-viviendas familias padres por 4.000.00. Pereira: Cooperativa de ahorro y crédito UTRAR por 50.000.00, Junta de Acción Comunal El Crucero para electrificación de la Carmelita por 20.000.00, Junta de Acción Comunal La Honda (para restaurante Escolar), Junta de Acción Comunal Barrio Boston (para construcción de puente) por 10.000.00, Junta de Acción Comunal San Marino (Para construcción Restaurante Escolar) por 12.800.00,

Pereira como capital recibía inversiones mucho más significativas que el resto de los municipios. Los auxilios ordenanzales fueron destinados en gran medida a cubrir apoyos para las Juntas de Acción Comunales en los municipios y en la capital. Por intermedio de los auxilios ordenanzales y los parlamentarios se cubrió un gran porcentaje de los problemas sociales del nuevo departamento. Los parlamentarios y dirigentes políticos de aquellos años consideran que los auxilios constituían una forma de intermediación política muy práctica y eficiente, que retroalimentaba la relación entre los políticos y sus bases electorales.<sup>12</sup> Aunque en efecto, si bien acercaba a los políticos con su electorado también permitía configurar redes clientelares regionales a partir de la asignación de becas educativas y recursos para edificios, casas de la cultura, casetas comunales, bazares en los barrios y regalos navideños.

### **El departamento toma forma con una nueva infraestructura**

La gestión administrativa del nuevo ente departamental contemplaba varios frentes de acción. Por un lado, la llegada de entes descentralizados del orden nacional, como el ICBF, el SENA, el IDEMA, el ICT, el INCORA, entre muchos otros, cuyos principales cargos directivos, así como buena parte de la nómina de empleados y trabajadores rasos, eran definidos mediante sucesivas pujas clientelistas<sup>13</sup>. En otros casos se trataba de poner a paz y salvo la deuda pública que los departamentos del Quindío y Risaralda habían adquirido con

---

*Junta de Acción Comunal barrio San Camilo (para obras varias) 25.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio San Jorge (Construcción de la Escuela) por 10.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Risaralda (para construcción de Escuela) por 10.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Ormazá (para escuela) por 5.000,00, Junta de Acción Comunal vereda Caimalito (para construcción de escuela) por 5.000,00. Santuario: Bomberos por 5.000,00, Colegio María Auxiliadora por 10.000,00, Plan Viviendas para familias pobres por 10.000,00, para Colegio de Varones por 25.000,00, Pavimentación por 5.000,00. Santa Rosa de Cabal: Junta de Acción Comunal La Capilla - Dosquebradas por 10.000,00, Vereda Filobonito - Cerretera - Dosquebradas por 3.000,00, Vereda Frailes y Alto del Toro - Dosquebradas por 3.000,00, Junta de Acción Comunal San Vicente (Plan de vivienda) por 3.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Kennedy (plan de vivienda) por 25.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Pío XII (plan de vivienda) por 20.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio San Vicente (Plan de Vivienda) por 20.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Ozanam por 10.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Bolívar por 6.500,00, Escuela Pedro J. Rivera (Construcción y dotación) por 6.500,00, Junta de Acción Comunal Barrio El Balso (construcción de Inspección de Policía) por 10.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Otún (construcción de inspección de Policía) 5.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Granada (para alcantarillado) por 5.000,00. Quinchía: Junta de Acción Comunal Vereda Juan Tapado por 10.000,00, Plaza de mercado cubierto (construcción) por 40.000,00, Construcción Cuartel de Bomberos por 40.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Moreta (obras varias) por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Cañaveral (Obras varias) por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Primavera por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Miraflores por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda de Guerrero por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Trojes por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Súmera por 2.000,00"Reinaldo Rivera Benavides. Gobernador de Risaralda. Fabio Ángel Jaramillo, secretario de gobierno. Bernardo Mesa Abadía. Jefe de la oficina administrativa. 23-Sept-1971. Pereira-Archivo de la Gobernación de Risaralda. Decretos, libro No. 15.*

<sup>12</sup> Entrevista a Carlos Arturo López Ángel. 22 de abril de 2016; entrevista con Jairo Arango. 30 de marzo de 2016.

<sup>13</sup> *La Patria*, jun., 14, 1967, p. 1.

el departamento de Caldas durante el proceso de secesión<sup>14</sup>, lo mismo que la liquidación de entidades como ACUACALDAS y algunos contratos con la CHEC<sup>15</sup>.

Pero al mismo tiempo se requería incrementar la inversión en infraestructura, para darle sentido a la nueva entidad administrativa, debido a que en poco tiempo los municipios comenzaron a demandar mejoras en su conectividad. Las Juntas de acción comunal fueron los medios privilegiados para elevar estas demandas ante la Asamblea Departamental. El procedimiento usual consistía en establecer contacto con uno de los diputados departamentales, elaborar una misiva en la que se consignaran las peticiones; además, era importante que la carta llegara a la presidencia de la Asamblea firmada por el mayor número de ciudadanos.

Los argumentos que condensaban en estas peticiones hacían eco de las promesas descentralizadoras del proyecto risaraldense. La comunicación con las autoridades departamentales, casi siempre fluida, ponía hincapié en las ventajas que para el comercio municipal tenía la construcción de las vías. Basta revisar la correspondencia recibida en la Asamblea Departamental para encontrar un sinnúmero de documentación firmada por presidentes de Juntas de Acción Comunal de corregimientos y veredas en todos los municipios, en la cual están esgrimiendo problemas para llevar productos como café, plátanos, frijoles, cebolla, aguacate, etc., a Pereira. Los municipios en los que con mayor reiteración se hicieron estas exigencias fueron Pueblo Rico, Mistrató, Santuario, Apía, La Celia, Balboa, Marsella y La Virginia.

En muchos casos, los líderes comunales habían conseguido previamente el apoyo del Comité departamental de cafeteros, que se vinculaba con la obra de dos maneras: como entidad que ejecutaba el presupuesto de la obra por delegación del departamento y se apoyaba en el voluntariado de los vecinos, o con recursos propios, por ejemplo, en las primeras etapas de las vías<sup>16</sup>.

Para ello, la Asamblea departamental de Risaralda creó en 1971 el plan vial departamental, coordinado por una comisión de obras públicas, integrada por los diputados Pascual López López, Rodrigo Orozco Gutiérrez, Fabio Zuluaga Gaviria, Nepomuceno Morales Franco y Manuel Posada Ángel, quienes se encargaban de viajar por todo el territorio risaraldense, estudiando y registrando las necesidades más apremiantes de los municipios que conformaban Risaralda<sup>17</sup>. No obstante, los recursos públicos resultaban insuficientes, porque

<sup>14</sup> *La Patria*, jun., 21, 1967, p. 3.

<sup>15</sup> *La Patria*, jun., 27, 1968, p. 1.

<sup>16</sup> "Aporte departamental para carreteras". *El Diario*, ene., 23, 1968, p.4.

<sup>17</sup> Pascual López López. Rodrigo Orozco Gutiérrez. Fabio Zuluaga Gaviria. Nepomuceno Morales Franco. Manuel Posada Ángel. (Diputados Comisión). Pereira, 16 de marzo de 1971. Archivo Asamblea Departamental. Pereira, Colombia.

el departamento de Risaralda debía cubrir primero las deudas del departamento de Caldas adquiridas en la separación.

Con la anterior información se puede aportar de alguna manera a la comprensión de los procesos de descentralización a escala local, mediante dos argumentos: 1) la construcción de caminos, y 2) la participación ciudadana. En el primero, la descentralización se entiende como la “solución” de “necesidades vitales” para algunos municipios, que veían en las vías y caminos un sinónimo de “progreso” y “superación de dificultades” que no había sido posible sortear cuando pertenecían al Gran Caldas. En el segundo, la participación de las Juntas de acción comunal no solo da cuenta de procesos de organización comunitaria, sino también de un empoderamiento de ciertos agentes políticos locales que lograron acumular capital político y moverse ágilmente en los diferentes ramajes de las redes clientelistas y la micropolítica de una “aparente” descentralización de la participación ciudadana en el desarrollo local y regional del departamento. Es importante hacer alusión a la capacidad del Comité de cafeteros para articular, de manera precisa y funcional, tanto a la población campesina como a la Asamblea y Gobernación departamental.

Lo anterior ratifica la idea que plantea Pécaut en el sentido que los intersticios generados en la dinámica de clientelismo fueron apropiados por la sociedad, a pesar de que su acción fue restringida y “no ideal”, para solicitar y negociar la presencia del Estado:

La precariedad del Estado, pulpo casi siempre sin cabeza, es sin duda uno de los elementos que garantiza la preservación de las estructuras sociales y políticas. La democracia es ampliamente “privada” pero ofrece un vasto espacio –la escena política– a la disposición de los ambiciosos de todo tipo de procedencia. No hay espacio suficiente para una política voluntarista de desarrollo, pero los reajustes y las crisis hacen posible de manera permanente las mutaciones indispensables (2001, p. 648).

### **La modernización llega a los municipios de la mano de los servicios públicos**

Los municipios tuvieron dos demandas permanentes ante la Gobernación: la construcción de plantas de electrificación y la construcción de acueductos. En 1970, la Asamblea autorizó al gobernador, Gonzalo Vallejo Restrepo, para que hiciera un préstamo por un millón de dólares con el objeto de invertir en el mejoramiento de los servicios públicos<sup>18</sup>. Además de mejorar las condiciones de vida de los pobladores del departamento, en el fondo había una preocupación desde la Gobernación por descentralizar la prestación de varios

---

*18 Ordenanza No. 10. Hernán Ocampo Valencia (Presidente), Nelson Gómez Muñoz (Secretario General). 9-Nov-1976, AGR, Pereira, Archivo Central Gobernación de Risaralda. Pereira-Colombia.*

servicios públicos, pero para ello primero se debía mejorar las instalaciones locales y después finiquitar los convenios con la electrificadora CHEC, que tenía una gran cobertura del territorio risaraldense.

Unos días después que fue autorizado el préstamo, la Asamblea expidió la ordenanza No. 32, por medio de la cual se creó la Central Hidroeléctrica de Risaralda, entidad de carácter mixto, la cual funcionaría en todo el departamento y de la que podrían ser accionistas las personas de derecho privado. Su junta directiva debería estar presidida por el Gobernador, quien estaría acompañado por el Alcalde de Pereira y tres integrantes de los municipios nombrados por la Asamblea Departamental<sup>19</sup>. A partir de la creación de esta entidad, los municipios incrementaron las solicitudes de apoyo para el fortalecimiento eléctrico.

En 1980, la Gobernación autorizó los estudios para la termoeléctrica en Quinchía aprovechando el material carbonífero de la zona. Al respecto, se pronunció El Diario el día 5 de mayo de 1980, para informar del trabajo conjunto que estaban adelantando varias entidades especializadas para hacer realidad el “proyecto de la instalación de una gran termoeléctrica en la zona rural del municipio de Quinchía, para proyectar el uso del gran material carbonífero allí existente”<sup>20</sup>; en comienzo, el costo de la termoeléctrica sería de cinco mil seiscientos millones de pesos y serviría para abastecer la región circundante de Quinchía, Guática y Mistrató.

El nivel de inversiones para Risaralda se incrementó ostensiblemente durante la presidencia de Turbay Ayala. La gobernadora Amparo Lucía Vega Montoya, en compañía de los parlamentarios representantes de Risaralda, gestionó en 1980 cerca de seis mil millones de pesos para continuar con la electrificación rural y 11 500 000 millones para el mejoramiento de los acueductos municipales. Estos planes fueron puestos en ejecución con la ayuda del Comité Departamental de Cafeteros. En El Diario se publicaron las palabras de la gobernadora aclarando que “estas obras son de urgente necesidad para marcar así una etapa decisiva en el progreso de todos y cada uno de los municipios”<sup>21</sup>.

Cabe señalar que la visita de la gobernadora Vega Montoya a Bogotá al Palacio de Nariño se produjo después de una visita que realizó Turbay Ayala a Risaralda, en el mes de marzo. En dicha ocasión, el alcalde de La Virginia, Luis Nebio Parra, dejó en evidencia las crecientes necesidades de su municipalidad en términos socioeconómicos cuando le solicitó al presidente Turbay obras como el matadero, el acueducto y la cárcel municipal; pero así mismo, dotación de maquinaria para el Cuerpo de Bomberos e iluminación para las

<sup>19</sup> Ordenanza No. 32. Nelson Gómez (Secretario General). 19-Nov-1970, AGR, Pereira, Archivo Central Gobernación de Risaralda. Pereira-Colombia.

<sup>20</sup> En marcha proyecto para termoeléctrica en Quinchía. *El Diario*, Mayo, 6, 1980, p. 7.

<sup>21</sup> La zona rural de Risaralda quedara totalmente electrificada antes de 1982. *El Diario*, jul., 2, 1980, p. 5.

calles del pueblo. En las palabras del alcalde también aparecieron otros temas fundamentales como la vivienda y el Ingenio Risaralda:

La Virginia necesita de verdaderos planes de vivienda popular, pues por su desarrollo agro-industrial ha crecido una migración bastante alta, a la vez del aumento de la vegetativa población seguida por el Ingenio Risaralda. Las escuelas y colegios, señor presidente, no corresponden a las demandas de educación necesaria. Señor presidente, el municipio de La Virginia, es un puerto pobre y los recursos ordinarios son insuficientes para la solución de dichos problemas. Los recursos del crédito son imposibles por la escasa capacidad de endeudamiento. La Virginia, señor presidente, refleja la situación de los demás municipios de este territorio<sup>22</sup>.

Tras el regreso de la gobernadora se abrió la licitación para la construcción de la planta de tratamiento de aguas para el acueducto de Balboa y de las redes que se debían instalar hasta la cabecera municipal<sup>23</sup>, así como otras obras en el resto de municipios de Risaralda, que eran reclamadas por la dirigencia local de manera perentoria. En el caso mencionado del acueducto de Balboa, nuevamente fue importante la figura del Comité departamental de Cafeteros. Fue a esta entidad a la cual el gobierno departamental le encargó administrar los recursos, hacer la contratación del personal y la ejecución de la obra, así como los demás contratos tendientes a que se pudiera mejorar la bocatoma de Peñas Blancas<sup>24</sup>.

Por intermedio del Comité de Cafeteros también se coordinó el diálogo con los pobladores de Balboa para que, incentivando su comportamiento cívico de ciudadanos comprometidos, se dispusieran a asistir a los convites programados para apoyar la construcción del acueducto. Así los pobladores salieron con pica y pala durante los 26 kilómetros entre Peñas Blancas y Balboa para apoyar la labor de los obreros<sup>25</sup>. A partir de la construcción del Acueducto de Balboa, el departamento de Risaralda creó la Empresa de Obras Sanitarias Departamentales, entidad que se encargó de administrar los recursos para acueductos y alcantarillados en los municipios y articularse con las empresas locales como EMPORIS y EMPOCABAL en Santa Rosa, y con el Comité Departamental de Cafeteros en los demás municipios<sup>26</sup>. La Empresa de Obras Sanitarias de Risaralda planeó la construcción progresiva de los acueductos en 23 poblaciones entre municipios y corregimientos, en un plazo que se extendería

22 *Necesidades de La Virginia expuso el alcalde Luis Nebio Parra C. al presidente Turbay Ayala. El Diario, página 6, Lunes 3 de Marzo de 1980.*

23 *Se abrirá licitación para obras en el acueducto de Balboa. El Diario, página 8, Viernes 1 de junio de 1980.*

24 *Dos millones para el acueducto de peñas blancas en balboa. El Diario, página 6, Lunes 10 de Marzo de 1980.*

25 *Éxito rotundo en el tercer convite proacueducto de Balboa Risaralda. El Diario, 4, Jul, 1980, p. 8.*

26 *A EMPORIS se vinculará la entrante semana EMPOCABAL. El Diario, 1, mar, 1980, p. 1.*

entre 1980 y 1990, con lo que se beneficiaría la población del departamento y se garantizaría una cobertura superior al 50%<sup>27</sup>.

### **Tensiones entre la administración departamental y los nuevos liderazgos políticos.**

Si bien un panorama de la inversión municipal es orientador de la presencia de la Gobernación en los municipios, también es cierto que de manera lenta irían apareciendo pequeñas tensiones entre municipios y Gobernación por la destinación de recursos y, en un sentido más particular, porque cada vez era más necesario la presencia de los mediadores políticos entre ambas partes. La especialización del clientelismo como práctica bisagra entre población y autoridades ejecutivas y legislativas fue lo propio del Frente Nacional. El reparto igualitario del poder político en el orden nacional, no se representó de manera exacta en las localidades, donde los municipios continuaban “perteneciendo” a uno de los dos partidos políticos tradicionales.

A comienzos de la década de los años 70, la Lotería de Risaralda contrató a William Londoño Bolívar para que elaborara un análisis del comportamiento del departamento (diagnóstico y prospectivo). Londoño, después de caracterizar cada uno de los municipios, sus generalidades históricas, geográficas, productivas, etc., esbozó varios puntos de acción inmediata que el departamento debía incluir para una prospectiva óptima para que pudiera convertirse en el *departamento piloto* que se había prometido. El primero tenía que ver con la pertinencia de contar con un plan de desarrollo con programas concretos y proyectos específicos; el segundo, con la necesidad de superar la dependencia del monocultivo del café; el tercero, tener un plan de diversificación económica; el cuarto aconsejaba fortalecer los cultivos de piña, plátanos, cacao, caña de azúcar y otros frutales, mediante “mejores sistemas de mercadeo, promoción de cooperativas y créditos agropecuarios”; el quinto recordaba las excelentes calidades climáticas y geográficas del departamento “por su precipitación, calidad de suelos y predominio de la tenencia familiar de la tierra”; el sexto proponía la consolidación industrial de la mano con la Corporación Financiera de Risaralda; y el séptimo señalaba que el principal obstáculo de la industrialización del departamento era la “aguda escasez de energía eléctrica” (Londoño, 1972, pp. 139-141).

Por supuesto que, como diagnóstico, la mirada de Londoño Bolívar resultaba muy útil; sin embargo, para un departamento de reciente creación poner en práctica estos lineamientos implicaban un constante replanteamiento en la administración de los recursos. Pero esta situación también pone de presente un reverso en la aplicación del proceso descentralizador en Risaralda, un escenario que tal vez no fue contemplado por sus líderes ideológicos en entre

---

<sup>27</sup> Inversiones por 3.330 millones de pesos hará el INSFOPAL en varias ciudades. *El Diario*, 16 de mayo de 1980, p. 4.

1966 y 1967. Por supuesto, el clientelismo entró a jugar el papel determinante a la hora de la asignación de los recursos públicos hacia los municipios<sup>28</sup>.

La falta de recursos para cubrir todas las demandas desde los municipios, el clientelismo incentivado por el Frente Nacional y la emergencia de nuevas figuras políticas en los ámbitos locales, fueron elementos que entraron en la dinámica regional y que marcaron elementos que permiten problematizar o, por lo menos, proponer un matiz a la forma cómo el departamento piloto se desarrolló. Conviene revisar la idea del historiador Jaime Montoya, quien señala que la creación del departamento fue posible porque se movilizaron los gremios económicos y las principales fuerzas políticas de la ciudad de Pereira, bajo el lema publicitario de forjar un *departamento piloto*. Sin embargo, una vez alcanzado este propósito se evidenció un paulatino relegamiento de algunos sectores económicos<sup>29</sup>.

Este reordenamiento de las relaciones políticas que señala Montoya, trajo consigo nuevas dinámicas en lo relacionado con la descentralización que tuvieron incidencia tanto en el plano local como regional. Por una parte, la Gobernación debía hacer presencia y cumplir con las propuestas de la campaña separatista, pero por la otra parte, los sectores con capacidad para desarrollar el territorio estaban distanciándose. En especial, el sector político empezó a transformarse.

Tal vez el caso más representativo de ello es el que ocurrió en Pereira. Como sostiene el exalcalde Gustavo Orozco, líder político de aquellos años:

... la ciudad de Pereira estaba en manos de una clase política tradicional que se encontraba muy tranquila y satisfecha porque el ejercicio de conseguir votos lo tenían garantizado al tener la mitad cada uno del poder y de toda la *mermelada* que se repartía y no se preocupaba... Entonces surgió un grupo contestatario que comenzó a hablar de la necesidad de relacionar la política con la planeación<sup>30</sup>.

A la clase política tradicional pertenecían Camilo Mejía Duque y Jaime Salazar Robledo (Oscar Vélez Marulanda y Emiliano Isaza), quienes desarrollaban un trabajo político desde décadas anteriores. A su alrededor

---

28 *Basta hacer una revisión de los archivos de municipios como Balboa, Belén de Umbria, Apía, Marsella, Mistrató, Guática, La Celia y Quinchía para evidenciar en la correspondencia dirigida a la Asamblea Departamental y a la Gobernación de Risaralda la emergencia de cierto descontento porque las demandas municipales no eran cubiertas adecuadamente. De igual forma, en los archivos de Asamblea Departamental y Gobernación de Risaralda, los libros que mejor se preservan son los que contienen la nómina porque son los que mayor interés tienen por parte de los funcionarios responsables, después de la nómina están los libros de oficios recibidos, hacer sólo un análisis de estos libros puede construir un panorama de cómo poco a poco cambiaron los tonos y demandas hechas desde las localidades a la capital.*

29 Conferencia magistral. Jaime Montoya Ferrer, en *Academia Pereirana de Historia*, abril de 2016.

30 Entrevista con Gustavo Orozco. 20 de abril de 2016.

estaban otras figuras con menor poder político, como Enrique Millán, Octavio Mejía Marulanda, Gilberto Castaño Robledo. Para la creación del departamento Camilo Mejía y Salazar Robledo estrecharon sus vínculos con las familias notables: familia Vallejo, Ángel, Marulanda, Mejía, Valencia Arboleda, dejando temporalmente los problemas políticos y elitistas de los años 50 y 60. A nivel electoral, fue Mejía Duque el que dominó el departamento antes y después de su creación; siempre obtuvo las mayorías hasta que la nueva clase política mucho más profesional emergió. Orozco recuerda que “la primera vez que derrotaron al negro Camilo fue cuando llegamos nosotros, los de mi generación, porque nosotros no éramos del Club Rialto; nosotros éramos de la Universidad Nacional, otros de la Universidad de los Andes como Cesar Gaviria, u otros que eran de la Universidad Tecnológica de Pereira como Juan Guillermo Ángel<sup>31</sup>.”

Esta clase política emergente, en apariencia más consciente de los problemas del país y de la región, fue la que tuvo en responsabilidad el manejo del departamento, apenas unos años después de su creación. En los municipios también se fueron formando jóvenes figuras como Carlos Arturo López Ángel, Gabriela Zuleta Álvarez, Juan Hurtado, Emiliano Isaza Henao, etc., fueron estos nuevos políticos los responsables durante más de dos décadas de distribuir entre los municipios y la población risaraldense los auxilios parlamentarios y ordenanzas, y los cargos políticos en las dependencias estatales. La forma para hacerlo sería mediante la articulación de redes clientelistas, se entregaban auxilios a líderes comunales que eran los que proporcionaban votos, municipios, corregimientos y veredas para alguna obra urgente y a cambio, los pobladores, se vinculaban políticamente con el representante o senador. La distribución del poder político se fraguaba bajo la presión para las nóminas de pago, quienes a su vez debían hacer aportes a los distintos directorios departamentales y municipales.

También es cierto, como sostiene el exgobernador Carlos Arturo López, que estos auxilios permitieron, en su momento, una concepción de lo público muy dinámica porque finalmente los auxilios llegaban a los municipios, pero especialmente porque los diputados y los senadores tenían un compromiso ético con su cuidado. Para López Ángel esa fue la forma características de hacer la política durante entre los 60 y 80, así:

En aquella época la política se hacía con auxilios. Nosotros en Unidad Liberal y Unificación Conservadora, manejábamos un criterio de transparencia total en el manejo de esos recursos. Esa plata no era para robársela. Una parte llegaba al Comité de Cafeteros y entre ellos y nosotros teníamos un fondo especial. El doctor Cesar Gaviria, Óscar Vélez y yo, nos íbamos de campaña los fines de semana, llegábamos a una vereda de Quinchía que estaba sin electrificación, llegábamos y los líderes de allá nos decían: ‘vea, falta esta línea de electrificación de

---

31 Entrevista con Gustavo Orozco. 20 de abril de 2016.

aquí hasta esa parte, son 500 familias'. Entonces nosotros llegábamos y hacíamos una carta para el Comité de Cafeteros, por favor, de los montos de Unidad Liberal, electrificar esta vereda. Entonces el Comité de Cafeteros colocaba la mitad y nosotros colocábamos la otra mitad, con los auxilios. En esa forma Unidad Liberal y Unificación Conservadora, electrificamos el 99% del Departamento. Esto era así para electrificación, carreteras y acueductos. En educación teníamos otra plata, dábamos dos tipos de becas, yo personalmente daba becas de un fondo que yo tenía, que se llamaba "Carlos Bolívar". Dábamos becas a los niños de primaria, por todo el departamento íbamos repartiendo hasta 5 becas cada año. Pero teníamos otro fondo muy especial que era el fondo de becas para estudiantes Universitarios. Entonces dábamos becas completas de derecho. También becábamos en la [Universidades] Tecnológica de Pereira, en la Católica de Pereira, Libre y en universidades de Bogotá. Los campesinos y los estudiantes terminaban ayudándonos en campañas, porque estaban muy agradecidos por las becas. En esa forma se llevó desarrollo al Departamento<sup>32</sup>.

El clientelismo político se puede ver como la contracara de la descentralización al ser reflejo de la insuficiencia presupuestal del país en general y del Departamento de Risaralda en lo puntual. La combinación de fenómenos como el clientelismo y el faccionalismo del partido Liberal y Conservador, le dieron al nuevo Departamento de Risaralda una dinámica más política aunque se había planeado sobre fundamentos administrativos. Por lo menos así lo concibieron los líderes de la Junta Pro-Risaralda. Mientras los gobernadores gestionaban recursos ante el gobierno nacional, en el escenario regional debían conciliar con todas las fuerzas políticas; de no hacerlo así, corrían el riesgo de recibir presiones por parte del ministro de gobierno o de ser removidos de su cargo. En el fondo, la figura del gobernador antes de la elección popular estaba muy comprometida en satisfacer las voluntades de los políticos regionales y, a la vez, hacer lo mismo con las políticas nacionales. Su función fue la de mediadores entre élites regionales y ejecutivo nacional.

Un acontecimiento entre muchos de los presentados y que ejemplifica esta característica política de la época, sucedió el 27 de abril de 1981, cuando el representante por Risaralda, Hernando Ramírez Guevara, envió misiva al Ministro de Gobierno presidencial quejándose por el trato recibido del gobernador. Las palabras del representante fueron "el mandatario de Risaralda, desconoció mi posición política como parlamentario"; para el periódico *El Diario*, donde se publicó la información, la molestia de Ramírez Guevara tenía que ver con defender su derecho político en la repartición de los cargos<sup>33</sup>. Coincidió además con que por esos días se estaba discutiendo quién sería el

---

32 Entrevista a Carlos Arturo López Ángel. 22 de abril de 2016.

33 El ministro de gobierno atiende reclamo del parlamentario Hernando Ramírez Guevara. *El Diario*, 27, abr, 1981, p.5.

nuevo gerente de la Lotería de Risaralda, pero antes que su perfil y la importancia que esta entidad estaba teniendo en el desarrollo del departamento, se debatía a cuáles de las facciones políticas pertenecería el nuevo gerente<sup>34</sup>. El parlamentario Ramírez Guevara despertaba muchos recelos en Pereira, y mucho más después de mayo de 1981, cuando decidió no apoyar la precandidatura presidencial de Jorge Mario Eastman<sup>35</sup>.

De esta manera, aunque la nueva clase política trajo elementos renovados y promovió los políticos municipales, para la administración del departamento implicó la presencia de nuevos actores con capacidad de presión suficiente para configurar un escenario de contienda política en donde la estabilidad e inestabilidad política se sucedieron reiteradas veces.<sup>36</sup> Tema que también permitirá observar otra perspectiva de las primeras décadas del departamento de Risaralda.

### Reflexiones finales

La idea del nuevo departamento surgió en un momento propicio para llevarla adelante. Tanto la legislación nacional como las condiciones en el escenario regional estaban dadas para que los sectores político, económico e industrial con el apoyo de la prensa y la Iglesia Católica, construyeran un proyecto de departamento que prometía vincular a la futura capital, Pereira, con el desarrollo de los municipios.

Hacerlo implicó una campaña amplia de movilización social y política que trastocó la opinión pública en Pereira entre 1965 y 1967. El primero de diciembre de 1966 el presidente Lleras Restrepo firmó la Ley 70 y con ella le dio vida a la nueva entidad. A partir de allí vinieron los esfuerzos locales y regionales por crear una institución departamental que pudiera cumplir los propósitos de ser el *departamento piloto*.

La institucionalización fue el primer paso. Desde los elementos mínimos, como consolidar una estructura orgánica hasta procesos más complejos y políticos, como los nombramientos de funcionarios en secretarías y direcciones. En paralelo a esta etapa de institucionalización, la Gobernación de Risaralda buscó aprovechar los recursos de la descentralización administrativa y fiscal para invertir en frente prioritarios como las vías municipales, los servicios públicos y la educación.

No obstante, aun cuando la inversión en los municipios fue visible, también lo fue que Pereira como capital pudo aprovechar la mayoría de los

34 Lotería del Risaralda no es cuota del Ricardismo. *El Diario*, 30, abr, 1981, p. 4.

35 El Concejo de Pereira expidió comunicado con relación a la resolución aprobada para declarar personas no gratas a tres parlamentarios. *El Diario*, 11, may, 1981, p. 5.

36 Esta idea en principio fue planteada por López (2011).

recursos para sus propias obras. Pero además, que los recursos con el pasar de los años se fueron tornando insuficientes, lo que se sumó a la dinamización de la nueva política, el surgimiento de otros grupos y facciones políticas, que convirtieron el departamento en un espacio de contienda política en el que cada vez se hizo más complicado desarrollar una planeación. La figura del gobernador se vio muy limitada ante las presiones que ejercieron los líderes políticos.

### **Archivos**

Archivo Gobernación de Risaralda, Pereira.  
 Archivo Asamblea Departamental de Risaralda, Pereira.  
 Periódico El Diario de Pereira.  
 Periódico El Diario de Risaralda.  
 Periódico La Patria

### **Entrevistas**

Carlos Arturo López Ángel, ex gobernador de Risaralda.  
 Gustavo Orozco, ex alcalde de Pereira.  
 Jairo Arango Gaviria, ex alcalde de Pereira.  
 Oscar Arango Gaviria, investigador y docente universitario.

### **REFERENCIAS**

Alzate, G. (1984). *La desmembración de la mariposa verde*. Pereira: Gráficas Olímpica.

Alzate, G. (1998). *La desmembración de la mariposa verde (parte 2)*. Pereira: Fondo Mixto para el desarrollo de la cultura.

Ángel Jaramillo, H. (1983). *Pereira. Proceso histórico de un grupo étnico*. Pereira: Ediciones graficas Olímpicas.

Ángel Jaramillo, H. (1995). *Pereira Espíritu de libertad*. Pereira: Colección literaria del fondo Mixto para la promoción de la cultura y las artes de Risaralda.

Cardona, G. (2003). *Raíces de la desindustrialización en Risaralda*. Pereira: Editorial Papiro.

Correa, J. (2015). *Civismo y educación en Pereira y Manizales (1925-1950): Análisis comparativo de sociabilidades, visiones de ciudad y cultura cívica*. Pereira: Editorial Universidad Tecnológica de Pereira.

Correa, J. y Gil, A. (2015). Revisión crítica de la escritura de la historia local en Pereira. *Revista Pindaná de los Zerillos*, 2, 38-48.

De los Ríos, R. (1983). *Historia del Gran Caldas*. Manizales: Imprenta Departamental de Caldas.

Fals Borda, O. (1996). *Región e historia: Elementos sobre ordenamiento territorial y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: TM Editores- IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.

García, A. (1978). *Geografía económica de Caldas*. Bogotá: Banco de la República.

Gil, A. (2015). *Prensa y movilización en la creación de Risaralda: Análisis histórico desde el periódico Diario de Risaralda (1966-1967)*. Trabajo de grado de Licenciatura, Universidad Tecnológica de Pereira.

Jaramillo, J., Friede, J. y Duque, L. (1963). *Historia de Pereira*. Pereira: Club Rotario.

Junta pro-Risaralda (1966). *Primer proyecto de ley presentado por la Junta Pro-Risaralda al Congreso de la República*. Pereira: Biblioteca del Banco de la República.

Londoño, W. (1972). *Panorama socioeconómico del departamento de Risaralda*. Bogotá: Lotería de Risaralda.

López, J. (2009). *Configuración, Tensiones y Fragmentación del Viejo Caldas: el caso de Risaralda. Un estudio sociológico procesual*. Trabajo de grado de Licenciatura, Universidad de Antioquia.

López, J. (2011). Movilización regionalista y nuevos poderes regionales: La fragmentación administrativa del Viejo Caldas y la creación de Risaralda. *Revista Sociedad y Economía*, 21, 125-145.

López, J. y Correa, J. (2012). Disputas por la centralización/descentralización administrativa en el Viejo Caldas, 1905-1966: los casos de Manizales y Pereira. *Revista Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 59, 187-216.

Martínez, S. Mejía, J. y Meneses, H. (2015). *El despegue económico de Pereira. Una historia sobre la interacción del sector rural tradicional, el café y la economía urbana*. Informe de investigación, InfPereira.

Mayorga, F. (2011). *Guía metodológica para la investigación de historias institucionales*. Bogotá: Alcaldía Mayor. Universidad Colegio Mayor del Rosario.

Montoya, J. (2004). Los procesos de industrialización en Pereira. *Revista Ad-Minister*, 20-50.

Palacios, M. (2009). *El café en Colombia 1850-1970. Una historia económica, social y política* (4ª ed.). México: Colegio de México. .

Pécaut, D. (2012). *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*. Medellín: Universidad Eafit.

Rodríguez, J. (2006). A propósito del centenario de Caldas: La creación del departamento de Risaralda. *Ánfora* 13: 17-65.

Rodríguez, M. (1993). *El empresario industrial del Viejo Caldas*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Sepúlveda, J. (1997). *Caldas: cómo se formó, cómo se fragmentó. Élités regionales y toma de decisiones*. Bogotá: Ediciones del Común.

Valecilla, J. (2001). *Café y crecimiento económico regional: el Antiguo Caldas 1870-1970*. Manizales: Universidad de Caldas.

Vallejo, G. (1992). *Así se creó Risaralda. Apuntes históricos*. Medellín: Editorial Lealon.

Zuluaga, V. (2013). *Historia extensa*. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.





*Cultivo de hortalizas en Barichara*

*Política social en Colombia:  
una revisión desde el enfoque  
macroeconómico*

**RESUMEN:**

En este artículo se describen las condiciones económicas de la nación frente a variables macroeconómicas locales y los encargados de regularlas, para contextualizar la política socioeconómica que se presenta en la nación, con enfoque en la salud, educación, pobreza y trabajo. El análisis se muestra como punto de partida para futuras investigaciones en diseño de mecanismos y para la elaboración de políticas públicas que contribuyan a mejorar los aspectos socioeconómicos nacionales.

**PALABRAS CLAVES:** Política fiscal, salud, educación, pobreza.

**CLASIFICACIÓN JEL:** H52, I1, I18, I32

**ABSTRACT:**

In the present article, it will be given a description related to national economic conditions against macroeconomic local variables and those in charge of regulating these variables, in order to give a contextual space to socioeconomic policy which is presented in the Nation, focusing on the structure in Health, Education, Poverty and Employment. Finally, this analysis is shown as a starting point for future researches about mechanisms design and in the development of public policies to promote national socioeconomic aspects.

**KEYWORDS:** Fiscal policy, health, education, poverty

**CLASIFICACIÓN JEL:** H52, I1, I18, I32

# *Política social en Colombia: una revisión desde el enfoque macroeconómico<sup>1</sup>*



Leandro Vivas Fuentes<sup>2</sup>

Juan David Diez Cortes<sup>3</sup>

## *Social Policies in Colombia: a review from macroeconomic focus*

*Primera versión recibida el 5 de Diciembre de 2016. Versión final aprobada el 22 de febrero de 2017.*

*Para citar este artículo: Vivas Fuentes, Leandro y Diez Cortes, Juan David. (2016). Política social en Colombia: una revisión desde el enfoque macroeconómico. En: Revista Gestión y Región N° 22 (Julio-Diciembre de 2016); pp. 7-28*

Desde un acercamiento a las políticas económicas y sociales, a continuación se presenta una revisión del estado actual de las condiciones socioeconómicas de la nación, con base en datos obtenidos por entidades de índole nacional e internacional. Se plantea una breve revisión que permita al interesado en las políticas nacionales tener un punto de partida, acerca del estado nacional, haciendo énfasis en sus principales fortalezas y debilidades.

Para tal fin, el documento se divide en tres secciones centrales y una sección adicional de conclusiones; cada uno con sus correspondientes subdivisiones. La primera sección atenderá a la política fiscal, ilustrando los conceptos y manejo de los mismos, en cuanto a tributación, gasto público y deuda pública. La segunda sección se concentrará en la política monetaria, con especial énfasis en la oferta y demanda de dinero y el manejo de la inflación. En la tercera sección se realizará el análisis de la política social, desagregada en trabajo, pobreza, educación y salud. Finalmente, se describen las principales debilidades encontradas en el análisis de datos.

### **Política fiscal: tributación, gasto público y deuda pública**

Según Cárdenas (2009, p. 202), “una tarea primordial del Estado es proveer *bienes públicos*; o sea, bienes y servicios que el mercado, por sí solo, no provee en las magnitudes que la sociedad considera deseables”, es decir, el Estado debe propender por ofrecer aquellos bienes que ningún agente en la economía haría en ausencia de incentivos económicos. A su vez, es menester del Estado vigilar y regular la actividad económica con el fin de evitar que los agentes ejerzan poder sobre el mercado (fijar precios y cantidades adrede). Con base en lo anterior, podemos encontrar la justificación de por qué la implementación de políticas que permitan distribuir la riqueza para mantener el mayor nivel de bienestar

---

<sup>1</sup> Origen del artículo.

<sup>2</sup> Docente Programa Negocios Internacionales, Universidad Católica de Pereira.

Contacto:

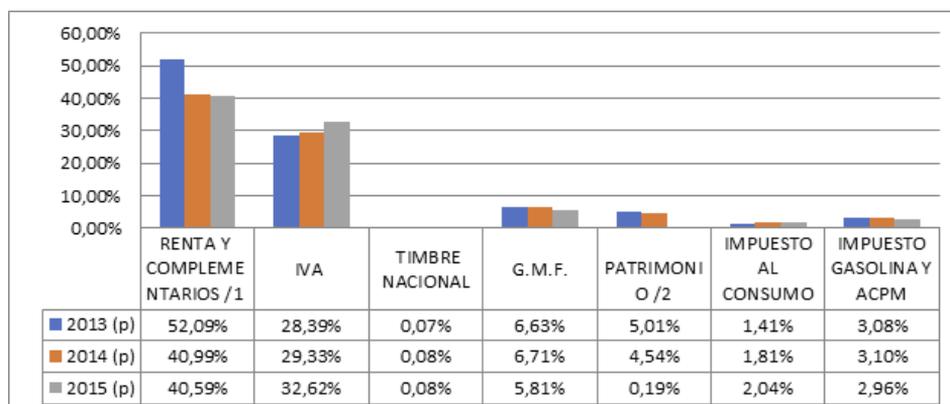
<sup>3</sup> Estudiante del Programa de Economía, Universidad Católica de Pereira. Contacto: leandro.vivas@ucp.edu.co

general de los ciudadanos. En otras palabras, se refiere al hecho que el Estado puede intervenir la economía haciendo uso de la política fiscal,<sup>4</sup> por medio de impuestos, subvenciones y gasto público.

## Impuestos

La política tributaria participa al servicio de los intereses públicos, regulador de actividades indeseables y cumple una labor social en la redistribución del ingreso. Es de interés público: recaudar ingresos para ampliar el gasto en servicios públicos como salud, educación, seguridad, entre otros; regular actividades no deseadas mediante carga impositiva, a su vez mediante esta imposición tributaria cerrar la brecha entre ricos y pobres.

En la Nación, la DIAN<sup>5</sup> es la entidad encargada de recaudar los tributos dentro de todo el territorio y el Gobierno nacional es el encargado de asignarlos; en dicho sentido, la política social pesa más sobre la destinación. La Figura 1 nos indica que hay un impuesto directo (renta) que propende por la redistribución y un impuesto indirecto sobre el consumo (IVA) que se carga en la misma proporción a toda la población. En conjunto, estos componen más del 70% del recaudo nacional; el impuesto a la renta es progresivo, mientras que el IVA podría ser un impuesto recesivo al grabar bienes y servicios que componen la canasta familiar.



**Figura 1.** Descomposición del recaudo de la actividad interna

(basado en DIAN, 2016).

4 Para una revisión de las implicaciones del término política económica el lector puede revisar: Persson & Tabellini (1994)

5 La DIAN clasifica los impuestos entre aquellos que competen a la actividad interna (renta y complementarios, IVA, timbre nacional, Gravamen a los Movimientos Financieros, patrimonio, impuesto al consumo, impuesto a la gasolina y el ACPM, CREE), y aquellos de la actividad externa (IVA y arancel) y algunos sin clasificar (Incluye errados, otros sin clasificar, sanciones tributarias y cambiarias y precios de transferencia)

Para el año 2013, el recaudo nacional por impuestos correspondía al 7% del PIB nacional. Este recaudo es empleado por el Gobierno nacional para el gasto público; este punto es particularmente interesante porque en gran medida justifica la política monetaria. El Gobierno no puede financiar el gasto público produciendo dinero ya que esto generaría inflación.

## Gasto público

Como explica Cárdenas (2009, p. 233), “el sector público compra bienes y servicios para consumirlos en el presente (consumo público o lo que se denomina gasto corriente), o invertir en bienes físicos y así incrementar la capacidad de producción futura”. El gasto público se destina en: transferencias a entidades territoriales (municipios y departamentos), inversión, intereses de la deuda, gastos generales, pensiones, servicios personales, defensa y seguridad, justicia e infraestructura.

Para hacer uso de recursos públicos, el Gobierno presenta un plan de desarrollo a tratar en el mandato y es el Congreso, la Asamblea o el Consejo, quienes aprueban su ejecución para la Nación, los departamentos o municipios, respectivamente.

Para el año 2013, el gasto público se contabilizaba en 136 470,2 miles de millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera (Tabla 1):

**Tabla 1.** Composición del Gasto Público (DANE, 2016)

| Descripción finalidad                      | En miles de millones | Participación 2013pr |
|--|----------------------|----------------------|
|  | 2013pr               |                      |
| Administración pública general*            | 14.153               | 6,2%                 |
| Defensa                                    | 12.183               | 5,4%                 |
| Orden público y seguridad                  | 14.940               | 6,6%                 |
| Asuntos económicos                         | 27.024               | 11,9%                |
| Protección del medio ambiente              | 2.976                | 1,3%                 |
| Vivienda y espacio público                 | 3.732                | 1,6%                 |
| Salud                                      | 35.273               | 15,6%                |
| Actividades recreativas, cultura y deporte | 4.791                | 2,1%                 |
| Educación                                  | 32.021               | 14,1%                |
| Protección social                          | 61.529               | 27,2%                |
| Servicios de la deuda                      | 17.851               | 7,9%                 |
|  | <b>226.473</b>       | <b>100,0%</b>        |

Los componentes de protección social, salud, educación y asuntos económicos representan el 69% del gasto público; se considera a estos cuatro rubros como ejes centrales de los Derechos Fundamentales, justificando en gran medida la intervención del Estado en ellos. Para financiar el gasto público, el Gobierno nacional cuenta con un medio alternativo, adicional a los impuestos: la adquisición de compromisos de deuda pública.

### Deuda pública

Cárdenas (2009, pp. 218-219) plantea que la deuda pública “surge de la acumulación de desequilibrios fiscales pasados (...) Los gobiernos buscan minimizar los costos esperados del servicio de sus obligaciones y mantener activos líquidos, sujetos a un nivel aceptable de riesgo”. En otras palabras, la deuda pública se origina en un desbalance de la función presupuestal del gobierno entre los ingresos (impuestos, rentabilidad de las reservas) y los gastos del Estado. El financiamiento puede ser de fuentes internas o externas; el financiamiento externo corresponde a créditos multilaterales con organismos internacionales, algunos bancos y principalmente otros gobiernos; mientras que para el financiamiento interno el Estado emite bonos (llamados Bonos del Estado) los cual ofrecen una tasa interés fija en un plazo determinado y son considerados los títulos de deuda más seguros.

Se puede deducir de lo anterior que hay un déficit primario creciente que está soportado en deuda interna, es decir, el saldo de deuda nacional va en aumento plenamente justificado en el gasto público, como lo ilustra la Tabla 2.

**Tabla 2.** Deuda pública desagregada en interna, externa y total, en valores nominales y como porcentaje del PIB. (basado en el Banco de la República, 2017.

| FECHA    | INTERNA                      | EXTERNA | TOTAL   | INTERNA              | EXTERNA | TOTAL  |
|----------|------------------------------|---------|---------|----------------------|---------|--------|
|          | (Miles de Millones de Pesos) |         |         | (Porcentaje del PIB) |         |        |
| dic-2011 | 170 650                      | 78 530  | 249 180 | 27,529               | 12,668  | 40,197 |
| dic-2012 | 175 593                      | 77 935  | 253 528 | 26,435               | 11,733  | 38,168 |
| dic-2013 | 201 745                      | 95 938  | 297 683 | 28,405               | 13,507  | 41,912 |
| dic-2014 | 223 615                      | 135 981 | 359 596 | 29,520               | 17,951  | 47,471 |
| dic-2015 | 236 993                      | 201 957 | 438 950 | 29,593               | 25,218  | 54,811 |
| dic-2016 | 267 796                      | 204 762 | 472 558 | 31,042               | 23,736  | 54,778 |

## Política monetaria: oferta y demanda de dinero e Inflación

### Oferta y demanda de dinero

La política monetaria debe atender a un nivel deseado de la tasa de cambio para el comercio internacional; una tasa de interés deseable para estabilizar el ciclo económico y garantizar la movilidad de capitales para la eficiencia en la asignación de ahorro y promoción de la competitividad (Gómez, 2006, p. 36).

La oferta y demanda de dinero depende, fundamentalmente, del Banco de la República, los bancos comerciales y las preferencias de los agentes.

**Tabla 3.** Crecimiento porcentual promedio de la base monetaria y los M3 (basado en Banco de la República, 2017)

| Fecha  | Base monetaria | M3   |
|--------|----------------|------|
| dic-12 | 7,8            | 15,6 |
| dic-13 | 16,5           | 15,6 |
| dic-14 | 12,4           | 9,9  |
| dic-15 | 17,7           | 11,4 |
| dic-16 | 1,5            | 7,4  |

La definición más acertada de dinero está representada por los M2; en este sentido, podemos decir que la base monetaria más acertada es la suma del dinero circulante y los depósitos en bancos, mientras que los M3 representan los M2 más los depósitos de dinero a largo plazo. El M3 se puede interpretar como todo el capital monetario del país, que directa o indirectamente el Banco de la República administra y regula mediante las operaciones de mercado abierto, como lo son préstamos a los bancos comerciales, compra y venta de los bonos-títulos del Gobierno, compra y venta de divisas y determinación el encaje bancario. Por medio de estas operaciones, además de ejercer control monetario, puede afectar el tipo de cambio, la tasa de interés doméstica y el nivel de inflación en la economía. La demanda de dinero va a influenciar directamente la capacidad del estado de generar política social.

### Inflación

Representa el aumento generalizado del nivel de precios, determinado por la fluctuación cuando hay escasez y abundancia, o el nivel de demanda. El dinero es una unidad de referencia, en relación directa con la cantidad de dinero y el nivel de precios.

La inflación también influye en el tipo de cambio, como disminución del valor real de la moneda, puede agudizar una crisis económica, disminuir

los depósitos bancarios y en últimas contraer la inversión. Debido a lo anterior, se justifica el control que hace el Banco de la República sobre este indicador. A continuación, se ilustrará el cambio anual del Índice de Precios al Consumidor y la devaluación nominal de la tasa de cambio.

**Tabla 4.** Inflación, devaluación (en puntos porcentuales) y tasa de cambio (en valores nominales). (basado en Banco de la República, 2017)

| Período | Inflación al consumidor (IPC) | TRM      | Devaluación nominal |
|---------|-------------------------------|----------|---------------------|
| 2012    | 2,44                          | 1.768,23 | -8,98               |
| 2013    | 1,94                          | 1.926,83 | 8,97                |
| 2014    | 3,66                          | 2.392,46 | 24,17               |
| 2015    | 6,77                          | 3.149,47 | 31,64               |
| 2016    | 5,75                          | 3.000,71 | -4,72               |

Con base en todos los aspectos anteriores, comenzaremos a analizar la política social implementada en Colombia en los últimos años.

## **Política Social: pobreza, trabajo, salud y educación**

### **La pobreza en Colombia**

“La pobreza es la privación extrema del bienestar, entendido como el acceso adecuado a bienes materiales (vivienda, educación y salud)” (Cárdenas, 2013, p. 436). La pobreza no significa ausencia de dinero únicamente, sino que desde la visión del desarrollo económico implica examinar la salud, la educación, la vestimenta, los servicios públicos, la alimentación, la expectativa de vida y la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida, es decir factores multidimensionales que inciden en la categoría de pobreza.

Cuando hablamos de desigualdad en el ingreso como indicador, es particularmente útil para inferir las condiciones socio económicas de un individuo, determinada en el momento de su nacimiento, indica el potencial que tiene este ingreso para acceder a bienes y servicios (Sen, 1981). Por otra parte, el ingreso como indicador, en general, está directamente relacionado con el nivel socioeconómico de la familia a la cual pertenece el individuo. Ahora, la riqueza de la familia depende de la historia de la misma, es decir, hay herencias y hechos (como las condiciones iniciales de la familia) que determinan la situación actual, de modo que hay características particulares que explican las condiciones de pobreza de los individuos.

El DANE acepta la clasificación propuesta por Sen (1981); la pobreza puede ser medida de forma directa o indirectamente. En Colombia, se

considera al Índice de Pobreza Multidimensional como una medición directa de la pobreza, ya que evalúa características vitales de los individuos que son satisfechas, mientras que la pobreza monetaria es una medición indirecta que captura la capacidad adquisitiva de los individuos (es común emplear una canasta básica de acceso) en bienes y servicios considerados vitales. En la actualidad, los dos índices son calculados por el DANE.

En términos de pobreza monetaria, la línea de pobreza indica el ingreso mensual mínimo por un hogar requerido para acceder a la canasta básica, es decir, si un hogar tiene un ingreso menor al de la línea de pobreza este hogar no podrá acceder a un nivel de vida adecuado. En síntesis, para el 2015 la línea de pobreza por individuo era de 223 638 pesos para Colombia, el cual señala que si un hogar está compuesto por 3 individuos y su ingreso es menor a 670 914, entonces este hogar está por debajo de la línea de pobreza.

En adición, la línea de pobreza extrema “es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado” (DANE, 2016, p 4). De manera análoga, la línea de pobreza extrema por individuo en el 2015 es de 102 109 pesos. En este sentido, el 27,8% de los colombianos están por debajo de la línea de pobreza y el 7,9% de los colombianos son clasificados en condición de pobreza extrema. En otras palabras, en promedio uno de cada cuatro hogares en el país vive en situación de pobreza.



**Figura 2.** Coeficiente de Gini, evolución para Colombia 2012-2015

(basado en Banco Mundial, 2017)

El indicador de línea de pobreza se complementa con la desigualdad de ingresos, comúnmente medido con el coeficiente de Gini, que para Colombia registró un valor de 0,522 en el 2015. Cabe aclarar que el índice de Gini no indica con exactitud la dispersión del ingreso, ni la concentración del mismo, pero es útil si se compara con otros períodos, ya que se sabe de antemano qué valores cercanos a cero indican igualdad en el ingreso de los habitantes, mientras que valores cercanos a uno indica que la riqueza se concentra en un solo individuo. Para el 2014, el índice de Gini que se registró es 0,538, de manera que hubo

una reducción en 0,016 puntos que indica una reducción en la desigualdad del ingreso, es decir, hay pobres que incrementaron sus ingresos o ricos que disminuyeron sus ingresos.

**Tabla 5.** Tasa de incidencia de la pobreza según características del jefe de hogar, 2015 (cifras en valores porcentuales) (DANE, 2016)

| Características del jefe de hogar |                          | Total Nacional | Centros Poblados y rural disperso |          |          | Otras Cabeceras |
|-----------------------------------|--------------------------|----------------|-----------------------------------|----------|----------|-----------------|
|                                   |                          |                | Cabeceras                         | 13 áreas | 13 áreas |                 |
| Sexo                              | Hombre                   | 26,3           | 21,7                              | 38,6     | 13,7     | 33,3            |
|                                   | Mujer                    | 31,0           | 28,3                              | 46,4     | 18,1     | 42,6            |
| Edad                              | Hasta 25 años            | 32,1           | 29,5                              | 39,3     | 20,0     | 41,2            |
|                                   | Entre 26 y 35 años       | 32,9           | 29,4                              | 44,5     | 20,8     | 41,7            |
|                                   | Entre 36 y 45 años       | 32,3           | 27,7                              | 45,9     | 18,4     | 40,1            |
|                                   | Entre 45 y 55 años       | 24,8           | 21,6                              | 36,6     | 13,5     | 33,2            |
|                                   | Entre 56 y 65 años       | 22,4           | 18,6                              | 35,8     | 10,8     | 31,3            |
|                                   | Mayor a 65 años          | 22,6           | 19,4                              | 34,4     | 10,1     | 34,0            |
| Nivel Educativo                   | Ninguno o primaria       | 38,6           | 35,3                              | 43,9     | 22,8     | 48,7            |
|                                   | Secundaria               | 25,1           | 23,8                              | 33,2     | 16,3     | 35,6            |
|                                   | Técnica o Tecnológica    | 10,7           | 10,4                              | 17,2     | 6,6      | 17,2            |
|                                   | Universidad o posgrado   | 5,3            | 5,1                               | 9,6      | 3,4      | 8,6             |
| Situación laboral                 | Desocupados              | 48,0           | 46,5                              | 58,6     | 35,9     | 61,6            |
|                                   | Ocupados                 | 26,6           | 22,5                              | 38,8     | 14,3     | 34,1            |
|                                   | Inactivos                | 28,9           | 25,2                              | 46,4     | 14,5     | 41,4            |
| Posición Ocupacional              | Asalariados              | 15,6           | 14,7                              | 19,3     | 9,8      | 23,5            |
|                                   | Patronos y cuenta propia | 35,7           | 29,9                              | 49,8     | 19,5     | 42,1            |
| Seguridad social                  | Afiliado                 | 7,8            | 8,0                               | 5,3      | 6,4      | 11,5            |
|                                   | No Afiliado              | 38,0           | 34,5                              | 45,1     | 23,3     | 46,1            |

La Tabla 5 muestra la proporción de habitantes en condición de pobreza, de acuerdo con las características del jefe de hogar; a tal fin, el 31% de hogares pobres tiene como jefe de hogar mujer y esta condición puede empeorar en centros poblados y rurales dispersos, ascendiendo a 46,4% esta proporción. También hay una relación directa entre años de educación y población en condición de pobreza, de modo que a más años de educación es menos probable que el hogar esté en condiciones de pobreza. Una característica a cuestionar es la afiliación a salud, ya que 38% de las personas en condiciones de pobreza no tienen seguridad social, la cuestión acá es si la pobreza es consecuencia o determinante de la afiliación.

Por otra parte, los hogares en condición de pobreza sin niños menores de 12 años son del 14,4% del total de hogares pobres, mientras que los hogares pobres con un niño son el 24,8%, con dos niños es del 41%, y el 64,9% restante corresponde a hogares con tres o más niños pobres. En tal caso, este comportamiento puede ser explicado por leyes naturales, ya que por conservación de la especie hay una tendencia marcada a la reproducción. Si llevamos este comportamiento al entorno económico, el aumento en el número

de integrantes en un hogar puede aumentar los ingresos totales del hogar y hay más probabilidades que un miembro del hogar deje de ser pobre.

### **Pobreza multidimensional**

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) clasifica como pobres a aquellos hogares que estén privados del 33% de los subindicadores considerados en su medición, estos subindicadores se agrupan en cinco dimensiones; condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y la juventud, la salud, el trabajo y el acceso a servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda (DANE, 2016).

Bajo esta nueva medición, para el 2015, los hogares en condición de pobreza son del 21,9% (a nivel nacional), que se acentúa en los centros poblados y rurales dispersos (siendo casi el triple en comparación con las cabeceras municipales). Si revisamos por regiones del país, Atlántico y Pacífico (sin incluir el Valle del Cauca) son regiones con mayor incidencia a nivel nacional (31,2% y 33,8% de hogares pobres respectivamente). Es interesante que la región Atlántica ha pasado de ser la región con mayor IPM a ser la segunda mayor en el 2015, sus reducciones del IPM han sido continuas año tras año, en cuyo caso se puede realizar un estudio acerca de las incidencias políticas en la reducción de la pobreza.

Finalmente, las variables con mayor privación del IPM son el trabajo informal, los logros educativos y el rezago escolar. Mientras que la privación de acceso a agua mejorada es del 9,8%, el aseguramiento a salud es de 11,2% y el hacinamiento crítico es de 10,6%, a nivel nacional (cifras que pueden cambiar de acuerdo a las cabeceras y los centros poblados) (DANE, 2016).

### **El trabajo en Colombia**

Las leyes que regulan el mercado laboral, las cuales siguen estándares internacionales, han permitido que en Colombia el trabajador tenga derecho a 15 días hábiles de vacaciones por año laborado, el pago de primas legales en dos momentos del año (cada una equivalente a medio salario), indemnizaciones ante despidos injustificables, y las remuneraciones extraordinarias de días festivos y horas extra. La mayoría de estas leyes han sido inamovibles desde la constitución de 1991, a excepción de los costos de despido que fueron reducidos con la Ley 789 de 2002 y acompañados de reducciones a remuneraciones de empleados con más de 10 salarios mínimos.

Esta misma Ley, la 789, define el trabajo ordinario en el horario de 6:00 a 22:00 con cuatro horas adicionales al previamente establecido con la Ley 50 de 1990, es decir, las horas laboradas entre las 18:00 y las 22:00 no presentan pago extraordinario por considerarse trabajo ordinario, mediante la Ley 1846

de 2017 se reduce el horario de trabajo ordinario hasta las 21:00. Finalmente, los recargos dominicales y festivos solo serán remunerados en un 75% del valor previo a la ley 789.

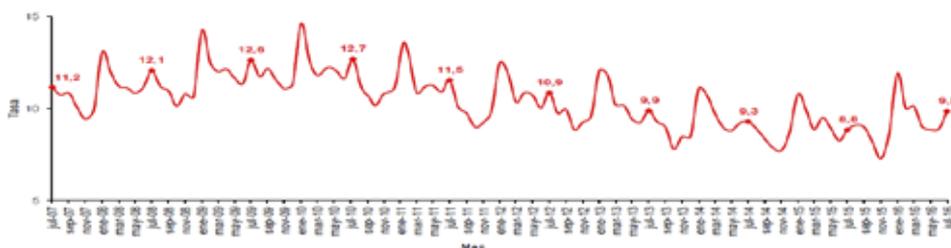
Por otra parte, con la constitución de 1991 se organizan las leyes de seguridad social que propenden por la prevención ante el desempleo, la salud y las pensiones; a tal fin, se consolidan las cesantías para la prevención ante el desempleo, el pago obligatorio de salud para el régimen contributivo y los aportes obligatorios a pensiones.

Finalmente, con la Ley 255 de 1995 se consolidan los impuestos parafiscales, cuyos aportes tienen el propósito de financiar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las cajas de compensación familiar (correspondientes al 9% del pago realizado por el empleador a la nómina).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha fijado como criterio que las personas entre 15 y 64 años están en edad de trabajar; no obstante, debido a las dinámicas socioeconómicas de Colombia, la población en edad de trabajar va desde los 12 años a nivel urbano (10 en lo rural) (Cárdenas, 2009).

Para la medición del empleo en Colombia, el DANE se apoya en las categorías: población en edad de trabajar (PET), población económicamente activa (PEA), población económicamente inactiva (PEI), población ocupada (OC), población en búsqueda de trabajo (DS) y la población en condiciones de subempleo (S) (DANE, 2016).

Esta información es capturada con la Encuesta Continua de Hogares, de manera que la PEA se conforma por personas en edad de trabajar que están buscando empleo o ya están empleadas, mientras que a la categoría PEI pertenecen estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, inválidos y personas que no están interesadas en conseguir un empleo. Entonces, la tasa de desempleo es calculada como el cociente de personas buscando empleo y el número de personas de la PEA.



**Figura 3.** Tasa de desempleo (2007-2016) (DANE, 2016)

Los picos más altos registrados en la Figura 3 corresponden al primer bimestre de cada año, es decir, el periodo comprendido por los meses de enero y febrero, mientras que los picos más bajos corresponden a noviembre y diciembre. Esto nos pone de manifiesto un fenómeno estacionario en dichos meses, es decir, se espera cada año que el desempleo se reduzca a final del año, pero que aumente sobremanera a comienzos del año (en gran parte explicado por las ventas navideñas). En Colombia, el empleo está concentrado en los sectores: comercio, hoteles y restaurantes (27,9% de la población ocupada); Servicios comunales, sociales y personales (19,8% de la población ocupada); Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (16,1% de la población ocupada); y la industria manufacturera (11,2% de la población ocupada), para 2016.



**Figura 4.** Distribución porcentual de la población ocupada según posición ocupacional Mayo-Julio 2016 (DANE, 2016)

## Salud en Colombia

El sistema de Salud colombiano que rigió en Colombia desde 1946 era conocido como ISS (Instituto de Seguros Sociales, en ocasiones Seguro Social), catalogado como una entidad del Estado que tenía como objetivo prestar servicios de seguridad social a cotizantes del sector privado. El ISS se dividía a su vez en EPS (Entidades Promotoras de Salud), CAA (Centros de Atención Ambulatoria), IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud) y ARP (Administradora de Riesgos Profesionales). (Ministerio de la Protección Social, 2007)

A pesar de que las leyes que reestructuraban el sistema de salud colombiano habían sido discutidas y estructuradas en 1990, no fue hasta mediados del 2007 (bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez) que se ejecutaron las políticas de privatización bajo la Ley 50 de 1990 y la Ley 100 de 1993 (permitiendo la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS). Cabe aclarar que estas políticas se fundamentaban en la ampliación del acceso a salud (propender por mayor cobertura), ya que hasta 1990 solo entre 10-20% de la población tenía acceso al sistema.

En el 2007 se llevó a cabo la privatización de las instituciones prestadoras de servicios de salud; un año después se privatizan las entidades prestadoras de

salud y las administradoras de riesgo profesional. Como el sistema de pensiones seguía estando a cargo de la ISS, en 2012 se constituye Colpensiones, en reemplazo del ISS.

En contraparte, con la Ley 100 se crean las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (con carácter privado), cuyo objeto es administrar los recursos de las pensiones de los afiliados a éstos. De manera que, el Estado deja de administrar las pensiones en su totalidad y hace al sector privado participe en dicha administración (esto permitió que las inversiones en mercados de renta variable y renta fija se ampliará con participación de estos fondos de pensiones).

Entre los años 1993 y 1996, se creó en Colombia la institución denominada FOSYGA, cuyas siglas corresponden a Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad en Salud de Colombia, (FOSYGA, 2016). El Fosyga es administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, y se encarga de las compensaciones al régimen contributivo, los subsidios en salud, la promoción de la salud y administrar el ECAT (Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito). En otras palabras, el Fosyga garantiza la atención a víctimas de terrorismo, de accidentes de tránsito y de catástrofes. También garantiza la cobertura en salud de los afiliados registrados en el BDUA (Base de Datos Única de Afiliados) y tramita las tutelas y medicamentos que no están presentes en el Fosyga. Finalmente, el Fosyga da orientación en salud correspondiente a educación y fomento de la salud.

En términos de política pública, el papel del Estado en la salud se fundamenta en la característica de bien público que posee, es decir, hay problemas en términos de eficiencia y equidad que van de la mano con estructuras oligopólicas que requieren regulación de la calidad del servicio y del régimen tarifario (con el agravante que se ofrecen servicios muy diversos en el sector de la salud). De manera que el Estado debe supervisar los recursos destinados a cuidados paliativos y enfermedades de contagio que normalmente implican altos costos.

La característica de bien público de la salud, hace necesario que el acceso no dependa del nivel de ingresos (riqueza) de la población; en otras palabras, no puede ser excluyente. Con el fin de que el acceso a la salud este a favor de ofrecer las mismas condiciones a todos en pro de la igualdad de oportunidades.

Con la Ley 100 se categoriza a los afiliados en régimen contributivo y régimen subsidiado, lo cual ha generado efectos positivos en el acceso a salud; por ejemplo, en el caso del régimen subsidiado se ha pasado de 10 632 302 afiliados en el 2007 a 22 142 153, en 2011. En tal sentido, se debe entender por afiliados del régimen subsidiado a aquellas personas en condición vulnerable verificados en el SISBEN (quién focaliza los recursos a programas sociales).

En el caso del régimen contributivo, las personas deben pagar sobre el 12,5% de los ingresos si trabaja como independiente o por prestación de servicios; los trabajadores pagan el 4% y el 8,5% restante debe ser pagado por el empleador. El afiliado (sin importar su régimen) elige la EPS que le prestará el servicio de salud y la EPS debe crear o contratar las IPS (hospitales, laboratorios, clínicas, etc) para la atención de sus afiliados.

El afiliado tiene derecho a una cobertura estandarizada de los servicios determinados en el Plan Obligatorio de Salud (POS), que van desde medicamentos a tratamientos a enfermedades de alto costo. En cuyo caso, la superintendencia de salud vela por el cumplimiento de estándares mínimos de calidad.

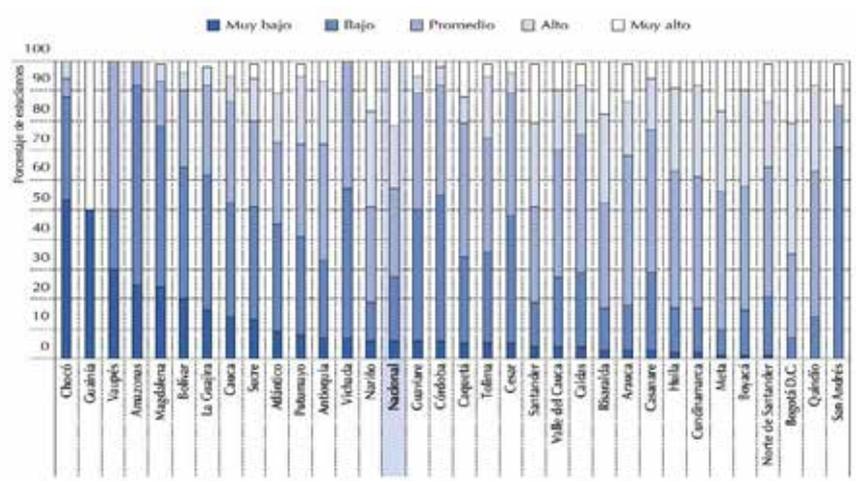
Por último, los objetivos del milenio desde el PNUD (2014) en temas de salud son:

- Reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil y en la niñez.
- Reducir a la mitad la tasa de mortalidad materna.
- Aumentar la promoción de la salud sexual y reproductiva.
- Mantener por debajo de los límites definidos internacionalmente la prevalencia concentrada de VIH/SIDA
- Aumentar la cobertura de terapia antirretroviral
- Reducir los casos de malaria y dengue

## **Educación en Colombia**

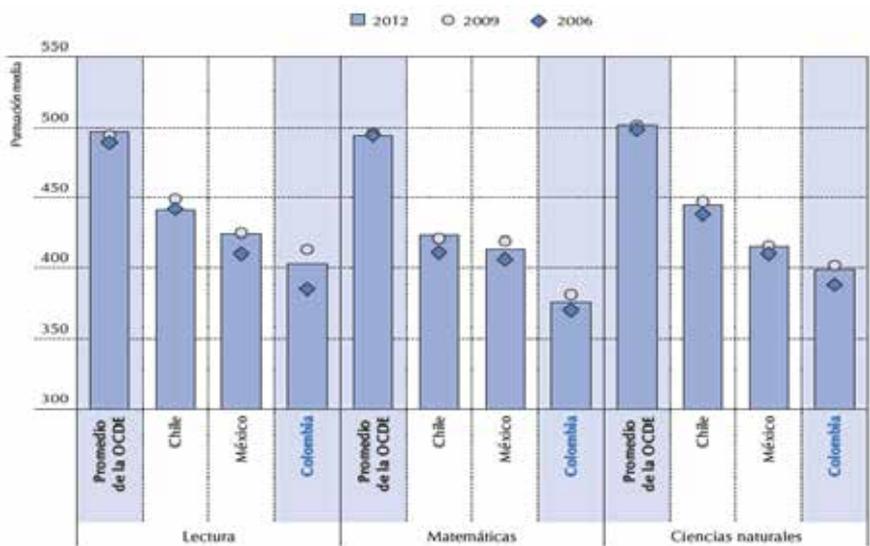
La educación también tuvo cambios con la constitución de 1991, que junto a la ley 60 de 1993, fortalecieron el proceso de descentralización administrativa y llevaron al aumento gradual de recursos en educación y salud (vía transferencias). Con la difusión de la Ley en 1994 no se resolvieron los problemas de calidad e igualdad en la educación; esto llevó a un cambio en la política en el 2001, propendiendo por ampliar la cobertura de la educación.

Con la creación del Sistema General de Participaciones, en 2002, aumenta la inversión en educación beneficiando en mayor medida a los municipios, en contraparte de las principales ciudades que hasta entonces absorbían mayores recursos. En temas de calidad, se redefine la profesionalización docente con el establecimiento de nuevos criterios en el ingreso, ascenso (escalafón) y retiro en el sector público.



**Figura 5.** Disparidades regionales en Colombia según las pruebas SABER 11 (2013) (DNP, 2015)

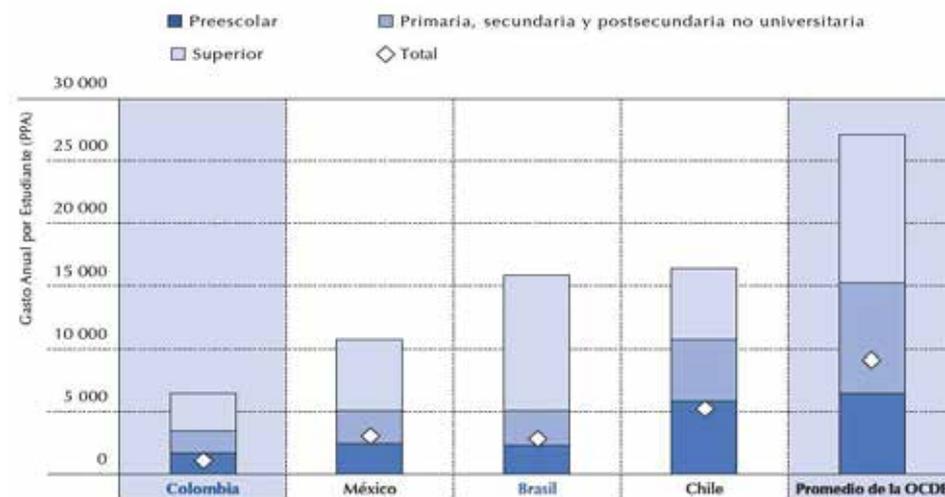
La Figura 5 organiza de izquierda a derecha los peores resultados regionales en las pruebas Saber 11. Es evidente que cerca del 20% de la población nacional tiene rendimiento bajo y aproximadamente el 40% tiene rendimiento alto. Sin embargo, hay inconsistencias que se deben anotar; el más destacado es el desempeño colombiano en las pruebas PISA (*Program for International Student Assessment*), que es muy bajo para tres periodos de referencia, lo cual hace cuestionar cuánto se invierte en educación.



Nota: los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

**Figura 6.** Desempeño en las pruebas PISA y cambio analizado en todas las asignaturas (2006, 2009, 2012) (OCDE, 2016)

En la Figura 7 se muestra el gasto en instituciones públicas por estudiante. En Latinoamérica, las disparidades regionales son abismales: México duplica a Colombia en el gasto por estudiante, y países como Brasil y Chile triplican al gasto colombiano. También es preocupante que el gasto en promedio por estudiante de la OCDE es de casi el doble para varios países latinoamericanos (y cuatro veces más grande que el de Colombia).



**Figura 7.** Gasto público anual en instituciones públicas por estudiante en Colombia y países seleccionados (DNP, 2016)

De otro lado, en promedio el 42% de los estudiantes colombianos de 15 años han perdido al menos un año (para OCDE es de 12% aproximadamente), lo que ubica a Colombia por debajo de países como Uruguay, Costa Rica, Perú y Brasil.

A su vez, de los estudiantes que ingresan a primer año de primaria en el área urbana, el 98% terminan quinto grado y cerca del 82% termina grado 11. En el área rural, cerca del 89% llega a quinto grado y solo el 48% termina grado 11. El gasto en educación superior en Colombia está por encima del promedio de la OCDE; para el 2013 el gasto en educación superior colombiana era poco menos del 2% del PIB (como en Dinamarca y Finlandia), compuesto en mayor medida por fuentes públicas.

| Tipo de IES                                       | Número de instituciones | Número (%) de instituciones con AAC | Número de programas | Número (%) de programas con AAC |
|---|-------------------------|-------------------------------------|---------------------|---------------------------------|
| Técnica   | 36                      | 0 (0)                               | 373                 | 3 (0,8)                         |
| Tecnológico                                       | 50                      | 4 (8)                               | 801                 | 22 (2,7)                        |
| Institución universitaria/<br>escuela tecnológica | 119                     | 2 (2)                               | 1.964               | 125 (6,4)                       |
| Universidad                                       | 81                      | 27 (33)                             | 6.470               | 663 (10,2)                      |
| <b>Total</b>                                      | <b>286</b>              | <b>33 (11,5)</b>                    | <b>9.608</b>        | <b>813 (8,5)</b>                |

**Tabla 6.** Instituciones y programas con AAC, por tipo  
(diciembre de 2013) (OCDE, 2016)

En la tabla 6 se entiende por AAC a las Acreditaciones de Alta Calidad. Solo una tercera parte de las universidades colombianas son de alta calidad y solo 2 de cada 100 instituciones universitarias lo son. Esto es preocupante dado que solo el 11,5% de la educación superior se puede considerar de alta calidad.

| Nivel                  | Número de matriculados | Proporción del número total de matriculados (%) | Cambios anualizados en el número de matriculados 2010-2013 (%) |
|------------------------|------------------------|---|--|
| Técnico Profesional    | 83.483                 | 4,0   | -3,54  |
| Tecnológico            | 604.410                | 28,7  | 10,39  |
| Título de licenciatura | 1.295.528              | 61,4  | 7,41   |
| Especialización        | 82.515                 | 3,9   | 10,99  |
| Maestría               | 39.488                 | 1,9   | 18,37  |
| Doctorado              | 3.800                  | 0,2   | 17,78  |
| <b>TOTAL</b>           | <b>2.109.224</b>       | <b>100,0</b>                                    | <b>8,00</b>  |

**Tabla 7.** Número de matriculados por nivel (2013\*)  
y cambio en los porcentajes (2010-2013\*) (OCDE, 2016)

Si tomáramos todos los estudiantes de educación superior matriculados, encontraríamos que solo el 0,2% están haciendo doctorado y 1,9% hacen maestría; no obstante, del 1,9% en maestría hay que preguntarse qué proporción corresponde a MBA, a maestrías profesionalizantes y maestrías investigativas. Ahora bien, en Colombia una persona muy pobre tiene solo un 8% de probabilidad de acceder a la educación superior, una persona pobre tiene un 13%, un rico tiene el 28% de probabilidad, mientras que una persona muy rica incrementa su probabilidad hasta el 52%, según OCDE (2016).

De otro lado, en su mayoría los docentes solo poseen pregrado (37,5%) y solo el 22,8% tienen maestría. La situación se complica ya que solo el 5,8% de los docentes de educación superior tienen doctorado para el año 2013 (OCDE, 2016).

En conclusión, la educación en Colombia enfrenta grandes retos en términos de calidad educativa, no solo a nivel de primaria y bachillerato, sino que se complica para la educación superior, debido a la composición del sistema

educativo (en su mayoría privado con mayor inversión en la educación pública) que exige grandes pagos del estudiante para garantizarse el acceso. Esto último es más desalentador para los posgrados, ya que implican una gran inversión por parte del estudiante y unos salarios que no compensan, en la mayoría de los casos, dicha inversión.

## Conclusiones

Cuando analizamos el nivel de pobreza, se encuentra que en materia de medición se deben considerar las propuestas Rawls (1999)<sup>6</sup> y Sen (2000)<sup>7</sup> acerca de las libertades, capacidades y las oportunidades de los individuos en función del desarrollo de la población. De manera que los indicadores revisados en este documento carecen de dichos lineamientos y solo el indicador multidimensional de la pobreza intenta contemplar características socio económicas de los hogares y sus miembros, pero no es suficiente. Entonces, es imperante considerar indicadores internacionales, como el índice de oportunidades humanas, creado por el Banco Mundial para la medición de una pobreza objetiva.

En segundo lugar, dentro de las medidas actualmente utilizadas encontramos que el nivel de población en condiciones de pobreza extrema deja de ser tan alarmante si comparamos con otros países emergentes. No obstante, para un país que se plantea cumplir con los objetivos del milenio y con proyecciones a mejorar el nivel de calidad de vida de sus ciudadanos, continúa siendo una cifra muy elevada que debe cuestionar la política social del gobierno en aras de reducir esa brecha.

Mientras que en el mercado laboral colombiano encontramos un posible problema en la oferta laboral, debido a la falta de formación profesional de los ciudadanos, por el lado de la demanda se presentan muchas rigideces salariales existentes, gracias a las condiciones de contratación en el sistema laboral colombiano, lo cual en muchas ocasiones genera un desplazamiento del trabajo formal al informal y al subempleo.

Adicionalmente, en materia de salud a pesar del aumento de cobertura del sistema por medio de la Ley 100 y la privatización de las empresas prestadoras de salud, el nivel de calidad del servicio ha recibido grandes cuestionamientos por los medicamentos suministrados desde el POS del régimen contributivo. Esto agudiza los problemas en términos de eficiencia y equidad, que van de la mano con estructuras oligopólicas que demuestran la necesidad de la intervención del Estado en materia de calidad del servicio y el régimen tarifario. Adicionalmente,

---

<sup>6</sup> *En el sentido, los individuos requieren de bienes primarios para llevar una buena vida y realizarse como individuos en función de sus objetivos, según (Botero, 2005).*

<sup>7</sup> *En el sentido, que el individuo requiere de libertades fundamentales para participar asertivamente en la dinámica de mercado y en la configuración de sociedad. Estas libertades le permitirán a su vez obtener las capacidades necesarias para la realización de su proyecto de vida, según (Sen A. , 2000)*

según los objetivos del milenio en términos de salud, notamos un déficit en los esfuerzos para alcanzarlos antes del momento para el cual se plantean

Finalmente, en cuanto al nivel nacional de educación y enseñanza, encontramos un déficit en la totalidad de los indicadores, en la calidad de docentes y estudiantes, con grandes disparidades en el nivel de educación alcanzado desde el sector privado sobre el sector público en la educación primaria y secundaria, la falta de población con educación posgradual y la baja puntuación en los exámenes internacionales de educación. Consideramos que la medición nacional desde todas las variantes de las pruebas saber (5°, 9°, 11° y pro), a pesar de presentar un alto nivel en general y un aumento generalizado en los últimos períodos observados, presenta información que puede ser cuestionada al compararse con los estándares internacionales de la educación.

En conjunto, en cada uno de los indicadores socioeconómicos se encuentran múltiples deficiencias, desde la forma como se obtiene la información, cómo se interpreta y los resultados obtenidos en cada uno de ellos. Los niveles obtenidos han mejorado en comparación a los períodos anteriores, pero siguen estando por debajo de los estándares (mínimos) internacionales y el cumplimiento de los objetivos del milenio para Colombia.

## REFERENCIAS

- Banco de la República. (2000). *Introducción al análisis económico el caso colombiano*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Botero, J. (2005). *Con Rawls y contra Rawls*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cárdenas, M. (2009). *Introducción a la Economía Colombiana* (2ª ed.). Bogotá: Alfaomega.
- Cárdenas, M. (2013). *Introducción a la Economía Colombiana* (3ª ed.). Bogotá: Alfaomega.
- DANE (2016). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. Boletín Técnico*. Bogotá: Autor.
- FOSYGA (27 de enero de 2016). *FOSYGA Fondo de Solidaridad y Garantía*. Disponible en <http://www.fosyga.gov.co/Inicio/-Que-es-el-FOSYGA>
- Gómez, J. (2006). La política monetaria en Colombia. *Borradores de Economía*, 394, 1-36.
- Ministerio de la Protección Social. (2007). *¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado. Programa de apoyo a la reforma de salud*. Bogotá: Programa de Apoyo a la Reforma de Salud (PARS).
- OCDE (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Colombia*. Paris: Ministerio de Educación Nacional (Colombia)
- Persson, T. & Tabellini, G. (1994). *Monetary and fiscal policy*. Cambridge: MIT Press.
- PNUD (2014). *Objetivos de desarrollo del milenio. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Madrid: Planeta.





*Laguna de Tota Nariño*

## *La ciudad y la región en el urbanismo actual: dos sistemas articulados*

**RESUMEN:**

El trabajo explora las relaciones que surgen entre la ciudad y la región, dentro de las nuevas dinámicas que ha tomado la urbanización en el mundo. Se propone comprender ambos sistemas como productos geo-socio-históricos que se articulan en su desarrollo. La ciudad-región es una de las manifestaciones espaciales más notable de este proceso.

**PALABRAS CLAVES:** región urbana, ciudad regional, urbanización, globalización, urbanización difusa.

**CLASIFICACIÓN JEL:** R11, R52, R59, O11, O18

**ABSTRACT:**

The work explores the relationships that emerge between the city and the region within the new dynamics that has taken the urbanization in the world, starting to understand both systems as geo-socio-historical products that are articulated in its development, a process that has as one of its most notable spatial manifestations the city-region.

**KEY WORDS:**

urban region, regional city, urbanization, globalization, sprawl.

**CLASIFICACIÓN JEL:** R11, R52, R59, O11, O18

# La ciudad y la región en el urbanismo actual: dos sistemas articulados<sup>1</sup>

C

Mario Alberto Gaviria Ríos<sup>2</sup>

## *The city and region in the current urbanism: two articulated systems*

Primera versión recibida el 24 de Noviembre de 2016. Versión final aprobada el 22 de Febrero de 2017.

Para citar este artículo: Gaviria Ríos, Mario A. (2016). La ciudad y la región en el urbanismo actual: dos sistemas articulados. En: Revista Gestión y Región N° 22 (Julio-Diciembre de 2016); pp. 7-28

Desde la geografía, se ha destacado la presencia de nuevas formas de organización espacial en las que confluyen las escalas urbana y regional, que reflejan una nueva condición en la evolución del sistema de los asentamientos humanos. En ella, es posible observar una intensificación de las relaciones entre ciudades con proximidad geográfica; sin embargo, conservan una clara independencia desde el punto de vista político-administrativo.

Las dinámicas que se esbozan en el urbanismo actual se caracterizan por la aparición de nuevas formas espaciales derivadas de un proceso de expansión urbana difusa en su ámbito regional (*sprawl*). En esa dinámica, se consideran relevantes distintos procesos de orden económico, social y urbano, los cuales están asociados entre sí y componen la base de la difusión urbana hacia su entorno, impulsando la dimensión regional de la ciudad. Entre estos se destacan la relocalización de las actividades económicas, a partir de la cual se conforma una base de empleo no concentrada en una ciudad sino en un área relativamente amplia; la migración hacia ciudades próximas de segundo y tercer orden; y la urbanización en los ámbitos periurbanos y el uso de espacios para la recreación y construcción de una segunda vivienda, que mezclan formas de vida urbana en los ámbitos rurales.

En general, las explicaciones a esa dinámica de urbanización a escala regional destacan la producción del espacio urbano como un fenómeno geo-socio-histórico, relacionado con los grandes impactos ocasionados por el desarrollo de fuerzas “globalizadoras”, los cambios en la organización de

<sup>1</sup> Este trabajo hace parte de la investigación “Redes de ciudades y configuración territorial, el caso de la formación espacial Ciudad región Eje Cafetero”, que desarrolla el autor en el marco del Doctorado en Estudios Territoriales de la Universidad de Caldas

<sup>2</sup> Economista, Universidad de Antioquia. Especialista en Política Económica, Universidad de Antioquia; Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Estudiante Doctorado en Estudios Territoriales, Universidad de Caldas. Contacto: mario.gaviria@ucp.edu.co

la producción, los desarrollos tecnológicos y las transformaciones sociales (Ascher, 2004; Dematties, 1998; Indovina, 1990; Soja, 2008). De esa manera, el tradicional crecimiento de las aglomeraciones urbanas por extensión a su periferia inmediata y por su densificación da paso a un crecimiento de carácter más externo, es decir, producido por la articulación de ciudades y pueblos cada vez más alejados. Así, se configuran nuevos espacios en los que se pueden observar como rasgos esenciales la estructuración de sistemas de asentamientos humanos de distinta jerarquía y rol, la densificación de áreas diseminadas, la coexistencia de lo rural y lo urbano, la dispersión y fragmentación de actividades, cambios masivos de usos del suelo y desarrollo de ventajas de aglomeración en la escala regional.

Un aspecto central de estas transformaciones lo constituye la confluencia que se observa en las formaciones espaciales resultantes de las escalas urbana y regional, a partir de un proceso en el que la ciudad y la región evolucionan en forma paralela y se articulan. Si se consideran las escalas en una perspectiva kantiana, como construcciones subjetivas a través de las cuales el ser humano percibe el mundo, dicha confluencia demanda entender la ciudad como un organismo abierto, en su relación con el entorno que la rodea y con el cual establece relaciones de interdependencia, y la región como un sistema estructurado a partir de nodos urbanos de cuya conectividad derivan ventajas de aglomeración.

La comprensión de la ciudad en su relación con la región tiene sus inicios en los trabajos de Patrick Geddes, en los que argumentó que el estudio de las ciudades debía investigar primero sobre las regiones, las cuales llegaban a ser algo más que el objeto de un estudio y, más aún, permitían tener una base para la reconstrucción total de la vida social y política. En su libro “*Cities in Evolution*”, publicado en 1915, destaca que las nuevas tecnologías neotécnicas (energía eléctrica, motor de combustión interna) ya estaban provocando que las grandes ciudades se dispersaran y, de este modo, se formaran conglomeraciones, conjuntos de ciudades, ciudades-región; por ello consideró necesaria la planificación a escala regional, para buscar que las ciudades no se extendieran como manchas de tinta y pudieran crecer de manera botánica (Hall, 2013).

Diversos autores (Firkowski, 2013; Hall, 2013; Jacobs, 2011) reconocen en los trabajos de Geddes de principios del siglo XX las raíces de la planificación regional y la definición de los rasgos fundamentales de una ciudad regional en la que, partiendo la idea de ciudad jardín propuesta por Ebenezer Howard a finales del siglo XIX como recurso para su propuesta de urbanismo a escala regional, sugirió una distribución racional en el espacio geográfico del conjunto de ciudades conglomeradas.

Reconociendo la trascendencia de estas dinámicas espaciales, el propósito de este trabajo es explorar las relaciones que surgen entre la ciudad y la región,

partiendo de su comprensión como fenómenos geo-socio-históricos que se articulan en su desarrollo y que tienen como una de sus expresiones más notables a la ciudad-región. Se considera que, en general, para vislumbrar las relaciones entre la ciudad y la región, se hace necesario entender la ciudad como un sistema complejo y abierto a su contexto socio-territorial y la región como el espacio de las redes y las relaciones sociales. En las dos secciones siguientes, se aborda la reflexión sobre la ciudad y la región en las perspectivas señaladas y, a partir de esas consideraciones, se desarrolla la idea de la ciudad-región como expresión espacial de la articulación entre ciudad y región.

### **La ciudad, un sistema complejo y abierto**

En lo que tiene que ver con la ciudad, bajo la perspectiva mecanicista del urbanismo, ella llegó a ser entendida como un maravilloso juguete mecánico, con un orden geométrico simple y exacto, de “una claridad deslumbrante, de una simplicidad y armonía arrebatadoras” (Jacobs, 2011, p. 50). Se consideró entonces que su funcionamiento podía deducirse estudiando sus elementos constitutivos básicos y descubriendo los mecanismos que los ponían en funcionamiento. Desde este enfoque, se presentó la ciudad como un mecanismo que funciona de acuerdo con criterios fijados de forma apriorística y externa, la ciudad resulta ser una construcción física que puede organizarse con éxito (diseñarse) a fin de controlar, modificar o promover determinados procesos sociales: “Le Corbusier no urbanizaba solamente un contexto físico. Programaba también una Utopía social...un *maximún* de libertad individual... En su Ciudad Radiante nadie tendría que ser guardián de su hermano nunca más” (Jacobs, 2011, pp. 50-51).

La disciplina del urbanismo se forjó en esta visión mecanicista y determinista, según se deduce de los planteamientos de Jane Jacobs, lo cual refleja de alguna forma la concepción liberal de las ciencias sociales, desde la que se desprenden las grandes ramas que han servido para estructurar dicha disciplina. Sociólogos, geógrafos, arquitectos, planificadores, economistas han tendido a operar desde sus mundos conceptuales particulares y se han enfocado en desarrollar los aspectos del problema urbano ligados a su especialidad.

Como bien advierte Lefebvre (1978), las ciencias de la realidad social fragmentaron esa realidad para analizarla y la ciudad no fue ajena a esa tendencia. En el ejercicio analítico de la ciudad intervienen el geógrafo, cuya perspectiva sobre la ciudad ha sido predominantemente morfológica; el economista, que se ha centrado en la estructura económica; los urbanistas, que generalmente se inspiran en Le Corbusier y parten de un análisis funcional de la ciudad; el sociólogo y otros cuyos enfoques resultan válidos para la comprensión de la ciudad, pero cuya deficiencia es que son exageradamente analíticos.

De esa forma, los aspectos que con mayor frecuencia se han considerado para caracterizar el hecho urbano han sido, fundamentalmente, el tamaño

poblacional y la densidad, la presencia dominante de actividades no agrícolas, la concentración y el modo de vida preponderante, así como ciertas características sociales entre las que se cuentan la heterogeneidad social de la población, la existencia de una cultura urbana y el grado de interacción social (Capel, 2013).

Desde la geografía regional, se han destacado los estudios de morfología urbana como elementos fundamentales para la comprensión de la ciudad; las teorías de localización y la geografía cuantitativa han hecho lo propio con los estudios funcionales; y, finalmente, la geografía radical comprometida con los problemas de justicia social, se ha encargado de incorporar el contenido social en los estudios geográficos de la ciudad, considerando los individuos y los grupos como agentes cargados de valores e intenciones, que actúan en función de metas, ideas e ideales. No obstante, la geografía urbana ha tratado de articular estos tres enfoques, en la medida en que reflejan aspectos sustantivos para el conocimiento de la ciudad; en donde la morfología tiene una clara correspondencia con los fenómenos que ella muestra, lo funcional con el mundo de los mecanismos y lo social con el mundo de las intenciones (Juaristi, 2015).

Durante mucho tiempo, la aportación fundamental de la sociología se relacionó con la cultura urbana. De manera reciente ese criterio de la cultura urbana, al igual que el de la heterogeneidad social y profesional, ha llegado a considerarse insuficiente por distintos autores que entienden que no es esta realmente la característica esencial de las áreas urbanas y que, por sí sola, ella no basta para el desarrollo de los rasgos ciudadanos. Además, la utilización del concepto de “cultura” para caracterizar lo urbano conduce lógicamente a dejar sin valor la dicotomía entre población rural y población urbana; en tanto desde una perspectiva sociológica y antropológica puede afirmarse, como se ha hecho, que en los países industrializados -y cada vez más en todo el mundo- toda la población es ya “urbana”, en el sentido de que posee pautas de comportamiento, actitudes y sistemas de valores semejantes a los de los ciudadanos (Capel, 2013).

Por otra parte, como lo sugiere Camagni (2005), la economía urbana se siente particularmente cómoda dentro del enfoque mecanicista y determinista, entendiendo la ciudad como un sistema organizado y con una finalidad, la ciudad máquina. Se observan distintas representaciones, como las de ciudad mercado del trabajo industrial, la ciudad espacio del consumo y de la reproducción de la fuerza de trabajo, o la ciudad espacio de la producción. Estas representaciones, además de identificar solo aspectos parciales de la naturaleza de la ciudad, tienen el riesgo de hacer de la ciudad un simple escenario, un contenedor de procesos de orden económico.

Camagni propone identificar la ciudad a partir de la relación de oposición ciudad-campo, dos categorías que juntas agotan la totalidad del espacio, según su argumentación. Un elemento central de oposición tiene que ver con la forma en que se transfiere el excedente agrícola a la ciudad y que puede obedecer a

tres mecanismos alternativos, el último de los cuales es el más relevante para la economía: un acto de fuerza y de dominio, una fijación coercitiva de precios relativos o a través del mercado que fija los precios de los bienes y de los factores de producción. Dadas ciertas características intrínsecas de la ciudad, como la aglomeración, la proximidad, la facilidad de interacción y la rápida circulación de la información, se favorece la constitución de un poder de mercado en favor de los productores urbanos que aleja los términos de intercambio entre la ciudad y el campo de una relación meramente competitiva.

De ello deriva una representación de la ciudad como un lugar privilegiado en por lo menos tres dimensiones, como un espacio de localización de las actividades que le son específicas; como un espacio de control de la división social del trabajo, en tanto su poder deriva también en una discrecionalidad sobre la elección de las técnicas y el ritmo de introducción de la tecnología; y como espacio de control sobre la distribución de la renta. En las funciones que le son asignadas en la división social del trabajo, como son las directivas y de gobierno, la ciudad desarrolla ventajas situándose en una posición de control territorial (Camagni, 2005).

Frente a la consideración de la cultura urbana como un criterio insuficiente para definir la ciudad, Capel (2013) destaca que en su comprensión ha ganado fuerza el planteamiento según el cual lo que cuenta es, sobre todo, la intensidad de las interrelaciones que se tejen en su interior. Una idea que tiene su origen en los trabajos de Richard L. Meier<sup>3</sup> en los años sesenta del siglo XX, en cuyos esbozos la ciudad aparece como un elemento privilegiado desde el punto de vista de la comunicación, como el lugar de la mayor riqueza de intercambios en su sentido más amplio, desde la información a las mercancías. Así, la ciudad aparece como una organización espacial que maximiza los intercambios; a nivel local, la ciudad es el mejor soporte en la interrelación de actividades sociales y económicas; a nivel regional, aparecen sistemas de ciudades para organizar intercambios entre ellas y facilitar a las áreas circundantes la provisión de bienes.

Esta línea de comprensión de la ciudad no está exenta de críticas, las cuales en lo fundamental se desprenden del desarrollo de las comunicaciones y el desplazamiento de personas, que rompen el monopolio de la ciudad en el favorecimiento de la interacción y permiten que, al igual que ella, el campo pueda acceder a la información y, de esa manera, se cuente en todo el territorio con similar capacidad de uso económico de la misma (Capel, 2013; Camagni, 2005). No obstante, lo que cabe destacar es la intensidad de las interacciones, que tienden a ser superiores en la ciudad dadas las condiciones de aglomeración que le son características; por lo que una de sus cualidades definitorias es la de ser un espacio de relaciones.

---

<sup>3</sup> MEIER, Richard L. (1962). *A communication theory of urban growth*, The Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology and Harvard University, The M. I. T. Press. Citado por Capel (2013).

Soja (2008), en una intención clara de resaltar la espacialidad de la vida social, destaca que el espacio urbano hace referencia a la ciudad en tanto fenómeno histórico-social-espacial y considera que el fenómeno primario generador de la condición urbana tiene que ver con las configuraciones específicas de las relaciones sociales, los procesos de intercambio simultáneos y diversos en un espacio determinado: «Ésta emerge activamente de la producción social del espacio urbano, en tanto contexto o hábitat material y simbólico distintivo para la vida humana» (p. 36).

Por su parte, para Jacobs (2011), las ciudades se generan cuando, partiendo de un conjunto de elementos simples, la intensidad de intercambios es tal que se producen procesos de innovación y desarrollo de gran diversidad gracias a ellos. De esta manera, la condición urbana no está determinada solo por el tamaño de la aglomeración y por la cantidad de los actores que intervienen, sino que, igual, depende de manera significativa de la intensidad y variedad de intercambios entre esos actores urbanos. En la misma dirección, Borja y Muxi (2000) advierten que la complejidad de la ciudad no resulta de manera automática de la concentración de población, ni de la importancia de su actividad económica, ni del hecho de albergar los poderes políticos o administrativos; la ciudad es aquella que optimiza las oportunidades de contacto, la que multiplica los espacios de encuentro.

En el mismo sentido, si bien la filosofía no posee un pensamiento consolidado acerca de la ciudad, una constante del mismo es la asociación que se hace entre la ciudad y el lugar de encuentro, concentración e intercambio. En ello confluyen las concepciones totalitarias de la ciudad, que ven en esa concentración una fuente de desigualdades y de violencia, por lo que es necesario “controlar” el crecimiento de la ciudad para conservar sus proporciones y su cohesión; y las visiones de la ciudad como escenario de utopías libertarias y de creatividad. En esta última concepción, se destacan las ideas de ciudad como sinónimo de pluralismo y construcción social, cuyo devenir esta mediado por las condiciones de la acción colectiva<sup>4</sup>; como garantía contra la futilidad de la acción humana, en tanto ella es el espacio de los contactos cara a cara que ayudan a concebir y producir esquemas innovadores; y la ciudad como concentración que hace posible el anonimato, una condición de libertad (Cuervo y González, 1997).

La noción de intensidad de intercambios de bienes, ideas, servicios, información que resulta determinante en la definición de la condición urbana, que va más allá de la densidad física, y la vida de la ciudad ha sido descrita por Soja (2008, p. 42) a través de la expresión “sinecismo”; un término de origen griego que fue “... utilizado por Aristóteles en su Política para describir la formación de la polis ...” y quiere connotar las interdependencias y sinergias,

---

<sup>4</sup> Una idea que se contrapona a la visión mecanicista, en tanto se entiende que la ciudad no es un mecanismo que funciona de acuerdo a criterios fijados que puede organizarse para controlar determinados procesos sociales.

creativas y destructivas, que surgen del agrupamiento y la cohabitación colectiva de las personas en el espacio. El sinecismo revela entonces la diversidad entre los actores y los flujos-objetos de intercambio, sumados a la intensidad de estos intercambios en un espacio determinado.

De esta manera, en las distintas representaciones que se tienen de la ciudad se evidencia un salto cualitativo en su comprensión, transitando desde su interpretación como mera aglomeración socio-espacial, contenedor de las actividades humanas, a la complejidad de su carácter de fenómeno geo-socio-histórico que impone condiciones específicas a los procesos de reproducción social<sup>5</sup>. Así, si bien la especificidad espacial, en su carácter de forma, puede ser descrita en términos de las cualidades del entorno construido, la ciudad es más que la suma de edificios, calles, monumentos, parques; a las ciudades las hacen los hombres capaces de aprovechar las oportunidades (Jacobs, 2011); la ciudad es un espacio-tiempo y no solamente una proyección de esa estructura social que es la sociedad en un espacio (Lefebvre, 1978).

En general, todas estas disciplinas sociales desarrollan elementos fundamentales para la comprensión de la ciudad, y por lo mismo, ninguna de ellas posee una visión completa y dominante del fenómeno urbano. La ciudad debe interpretarse en su complejidad, abandonando la visión mecanicista y determinista, estudiando cómo cada una de sus dimensiones tiene un rol sinérgico con las otras. ¿Cómo separar la dimensión social de la cultural, de la económica, política, incluso de la espacial? Las motivaciones e impulsos de los actores en la ciudad son el resultado de la interacción entre ellas; una decisión en el ámbito económico puede tener raíces sociales y políticas, una decisión social puede estar influida por motivos políticos y económicos, el ámbito físico y natural influye a su vez sobre esas decisiones, y es modificado simultáneamente por ellas.

El espacio social en general, y la ciudad como su forma dominante, pueden entenderse como una organización particular de interacciones complejas. La ciudad es un fenómeno geo-socio-histórico en el que la densidad de sus elementos y la intensidad de las interacciones (entre individuos, grupos y actividades) la hacen un componente particular y dominante del espacio social (Cuervo, 2000, 2001). Su complejidad deviene de las interacciones, no de los actores en sí mismos. Los elementos que conforman un sistema pueden ser muy simples, pero la densidad en las interacciones hace que los patrones y procesos más complejos emerjan paulatinamente.

En una visión sistémica, la ciudad es entonces una organización particular de interacciones entre individuos grupos y actividades. Como sistema, la ciudad reconoce la existencia de múltiples elementos interactuantes, con autonomía

---

<sup>5</sup> *En tanto la ciudad es un espacio social, un producto humano, y como advierte Cuervo (2000) tanto las relaciones del hombre con la naturaleza como las relaciones entre los seres humanos están mediadas por el espacio social.*

relativa, pero cohesionados. Una cohesión no explicada por la existencia de una racionalidad universal abstracta, por un principio general organizador del todo, no es, por tanto, una cohesión de tipo determinista universalista; se trata más bien de una cohesión involuntaria (Cuervo y González, 1997; Cuervo, 2000, 2001).

En su planteamiento, Cuervo considera que al existir numerosas organizaciones interactivas, la clave para la comprensión de la ciudad está en lograr diferenciarla de las demás. Así, en lo que hace a sus semejanzas con otras formas de organización, la ciudad es un sistema complejo y abierto; en cuanto a sus especificidades, la ciudad es un sistema evolutivo, espacial y auto-organizado.

La dinámica de la ciudad en cuanto sistema se entiende como el resultado de su capacidad de auto-organización, en un juego de actores que ajustan continuamente su comportamiento en función de las interrelaciones mutuas y de los cambios en el ambiente de la ciudad. Sin embargo, la capacidad auto-organizativa no agota la explicación de la dinámica del sistema:

La especificidad de la ciudad se juega no solamente en el hecho de ser un sistema evolutivo, con capacidad de adaptación al cambio en el medio exterior, sino muy particularmente en ser un sistema en donde lo nuevo se crea, proceso de creación e innovación en el cual el lugar, la forma, la proximidad, desempeñan un rol fundamental (Cuervo, 2000, p. 70).

La ciudad es un sistema abierto a su contexto socio-territorial que, sin embargo, posee lógicas de funcionamiento internas específicas. La ciudad no es un enclave, por lo que no debe ser vista como un nodo al margen de la red de interacciones construida en el territorio; más bien debe reconocerse como un elemento particular dentro de un sistema complejo de relaciones. La red de actividades humanas en el territorio es un sistema funcional integral, donde la sinergia entre las ciudades y el territorio circundante es determinante, para ellas y su espacio circundante.

Como se refirió antes, Patrick Geddes fue uno de los primeros autores que abordó la complejidad urbana, entendiéndola como un proceso a escala regional en el que, fruto de los desarrollos tecnológicos, las grandes ciudades se dispersaban y de ese modo formaban conglomerados de ciudades. En la idea de Geddes, en esa complejidad la ciudad funge como una unidad que es a la vez un conjunto de procesos internos y parte integrante de una red mayor de actividades humanas sobre el territorio. Es en sentido que se concibe la ciudad como sistema complejo y abierto.

Así, aquello que comúnmente ha sido estudiado como un grupo de ciudades o centros urbanos sin más vínculo que su inscripción en un espacio geográfico próximo, en una perspectiva más integral se puede entender como un

conjunto de nodos de una compleja red de actividades humanas, en una escala regional y con conexiones de índole económico-productiva, social, cultural, política. Una ciudad no es solo un centro de coordinación de su *hinterland* rural; su desarrollo está impulsado principalmente por las relaciones de intercambio que establece con otros centros urbanos de mayor o menor importancia en la red de ámbito regional.

En esa perspectiva, la oposición ciudad-campo que propone Camagni, que tiene una clara connotación marxista en la que se considera la urbanización capitalista como una expresión de la división del trabajo entre intelectual y material, puede ser redefinida hoy, como lo sugiere Jean Lojkine<sup>6</sup>, como la oposición entre grandes centros urbanos, que concentran el trabajo más intelectual y los órganos de mando, y las zonas periféricas donde se localizan las actividades de ejecución del trabajo manual. Esa nueva comprensión, en la que la forma espacial de la ciudad trasciende la unidad urbana individualmente considerada, plantea la necesidad de identificarla como parte de un sistema urbano, en el que la ciudad es el ámbito de reproducción social y la red urbana constituye el soporte material del proceso de acumulación del capitalismo contemporáneo.

Al respecto, Borja (2005) advierte que actualmente la realidad funcional de los territorios y los trayectos cotidianos de sus habitantes son intermunicipales, con lo que los límites territoriales físicos y simbólicos de las poblaciones de una aglomeración se confunden. Es por ello normal que en la ciudad convivan tres tipos de ciudadanos, los que residen en ella; los que trabajan o estudian o requieren de sus servicios ordinarios, es decir, que la usan cotidiana o regularmente; y los usuarios intermitentes o eventuales en actividades de ocio, negocios, servicios especializados.

Así mismo, afirma que se deben reconocer hoy tres dimensiones del fenómeno urbano. El territorio administrativo, el municipio (la ciudad oficial); la aglomeración metropolitana (la ciudad real), una realidad física y funcional; y la región urbana, la ciudad de ciudades, la ciudad regional, la ciudad-región urbana, en cuyo marco se puede dar una movilidad cotidiana significativa. Esa tercera dimensión urbana, de geometría variable y amplia complejidad, es la nueva ciudad, más regional que metropolitana; de la cual no se tiene aún una clara comprensión y, por tanto, constituye el principal desafío urbano, por su novedad y complejidad: “El urbanismo debe afrontar el reto de ‘hacer ciudad’ en esta tercera dimensión...” (Borja, 2005, p. 46).

La ciudad así entendida, la ciudad regional, es similar a la idea original de Patrick Geddes, quién en sus trabajos refirió el caso de la ciudad de Londres

---

<sup>6</sup> Lojkine, Jeanne (1981). *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores. Citado por Cuervo y González (1997).

de finales del siglo XIX y en el cual se pudo observar una absorción gradual de las ciudades menores, en una dinámica compleja que para el momento histórico no contaba con términos adecuados que la describieran. Consideró que esas ciudades-región merecían un nombre, llegando a utilizar el término “conurbación” con el que quiso referir un área de desarrollo urbano en el que una serie de ciudades crecían al encuentro unas con otras, unidas por intereses comunes de orden económico o social; no obstante, ese concepto ha sido asociado más a la unión de manchas urbanas de ciudades diferentes, que a la constitución de una ciudad-región en el sentido propuesto por Geddes (Firkowski, 2013).

### **La región como espacio relacional**

Para entender las relaciones entre la ciudad y la región, las mismas que dan lugar a la nueva ciudad de ciudades, ciudad regional o ciudad-región, que refieren autores como Patrick Geddes, Edward Soja y Jordi Borja, entre otros, como expresión de una nueva dimensión urbana en la que la ciudad contemporánea es algo más que una unidad de poblamiento denso y se convierte en el corazón de un grupo de ciudades, mutuamente ligadas por proximidades geográficas, económicas, sociales y, aún, culturales; resulta fundamental considerar la evolución en el concepto de región hacia su comprensión como un espacio relacional.

El concepto de región tuvo su origen en el “posibilismo geográfico” francés del siglo XVIII, que surgió como oposición al “determinismo geográfico” alemán, que fundado en el principio de causalidad supuso que todos los hechos de la geografía humana podían ser explicados a partir de los condicionantes naturales. Desde el posibilismo se consideró la necesidad de una geografía regional que estudiara la región partiendo de reconocer sus particularidades, alejándose así de la idea de existencia de situaciones de base potencialmente homologables en todo lugar. De esa manera, se cuestionó la búsqueda de leyes generales y de relaciones causales en los hechos sobre el espacio, defendiendo un carácter único que impedía establecer leyes de aplicación general y afirmaba el carácter ideográfico de la geografía regional.

Desde entonces, en la tradición geográfica no se ha cuestionado la existencia de la región. Su reconocimiento ha sido un axioma de la geografía, que siempre dio por hecho que la superficie terrestre se organizaba en ciertas unidades de extensión limitada, denominadas regiones. La discusión ha estado más por el lado de los criterios de diferenciación, por lo que para unos lo característico ha sido sus condiciones fisiográficas, para otros la razón fundamental ha sido el paisaje (la combinación de rasgos naturales y humanos), o el hecho de responder a una organización polarizada de carácter funcional. Derivado de ello, las definiciones de región varían con frecuencia, pero todas coinciden en

considerar que los lugares constitutivos de una región resultan suficientemente similares como para poder ser agrupados en una misma entidad espacial.

En relación con ello, y como bien lo advierte Cuervo (2003), el concepto de región se caracteriza por su polisemia, polivalencia y multi-escalaridad. Polisemia referida a la multiplicidad de contenidos asignados; polivalencia proveniente de la multiplicidad de valores otorgados, principalmente éticos y políticos; y multi-escalaridad proveniente de la muy diversa y diferente resolución espacial asignada, que puede ser de nivel subnacional o supranacional. Dichas características plantean retos al estudio de la región, los procesos de regionalización y la acción política misma.

Un elemento central de esa dificultad es la condición polisémica del concepto región, lo cual se desprende de la evidente falta de unanimidad a la hora de definir los criterios de diferenciación que permitan delimitar una entidad espacial como distinta de otra; por lo mismo, en los procesos de regionalización se ha hecho uso de criterios de orden fisiográfico, histórico, cultural, económico, funcional, político, administrativo, ambiental; ello en relación con la perspectiva disciplinar desde la que se asume el proceso. Si bien, como plantea Cuervo (2003), resulta innecesario alcanzar una definición a la que se le atribuya la superioridad de la síntesis, dado que ella debe ser variable de acuerdo con las necesidades históricas del contexto, esa polisemia ha llevado en ocasiones a considerar desde algunas perspectivas que la región no es una entidad real, sino más bien una construcción mental que responde a un fin concreto de quién la propone.

Entre las ciencias sociales que conciben la región como una realidad observable a varias escalas, la geografía ha sido pionera en los aportes a su comprensión, encontrando en ella su ámbito preferente de trabajo. Desde sus orígenes, esta disciplina ha hecho uso de la categoría región para referir la heterogeneidad del espacio geográfico, llegando a concebir esta entidad espacial, desde el posibilismo francés, como unidad singular que conjuga factores naturales y humanos, la región geográfica.

Sin embargo, como advierte Cuervo (2003), la geografía vivió una transformación en la que lo espacial reemplazó lo regional, con lo cual se hizo un énfasis creciente en encontrar las leyes de la organización espacial, significando esto el cambio de un enfoque fundamentalmente ideográfico a uno analítico. De manera paralela, la economía estaba en procura de incorporar la dimensión espacial en su análisis. En esa dinámica de pensamiento, y con la presencia de una economía espacial neoclásica fungiendo como enfoque predominante, el análisis espacial y la ciencia regional tendieron a conjugarse, imponiéndose una geografía cuantitativa que pone el énfasis en la explicación y la búsqueda de leyes generales y destaca la organización funcional de la región.

En el caso de la economía, si bien puede reconocerse ya en el pensamiento económico preclásico la presencia de una dimensión espacial, en tanto el abandono parcial de la misma tiene su origen histórico en la incorporación del marginalismo y el individualismo metodológico como fundamentos de la teoría económica, en el mismo es aún secundaria la presencia del concepto de región; cabría agregar que dicho pensamiento hacía especial énfasis en las relaciones entre la ciudad y su entorno, generalmente rural, como la idea más corriente y aceptada de región. En ese sentido, se tuvo que esperar hasta la segunda posguerra, cuando la región surgió como problema para el Estado, para observar el nacimiento y el desarrollo de la economía regional (Cuervo, 2003).

De ese modo la región viene siendo redescubierta desde las ciencias sociales, las mismas que reconocen en ella el potencial que tiene de ser un fundamento de la vida social. El papel más general y fundamental que se asigna a la región es como sitio de lo que los economistas han comenzado a llamar las “interdependencias no mercantiles”, las cuales toman forma en las convenciones, reglas informales y hábitos que coordinan a los actores económicos en medio de la impersonalidad y la incertidumbre del mercado; estas relaciones constituyen los activos regionales específicos para la producción, los activos relacionales (Cuervo, 2003).

Como parte de la economía, la Geografía económica ha estado perfeccionando su concepto de región en el ámbito subnacional, cambiando su comprensión a lo largo del tiempo conforme se transforman las ideas dominantes en la disciplina. El resultado más actual de esa evolución ha sido una concepción más vinculada a las dimensiones cualitativas y relacionales que a las cuestiones propiamente productivas o materiales, características de tiempos pasados. En general, se pueden clasificar estos esfuerzos por desentrañar el sentido de la región en tres direcciones principales, cada una asociada a momentos del desarrollo disciplinar y construida a partir de una síntesis que incorpora elementos precedentes y la evolución en las ideas (Sánchez, 2001):

- La región como espacio de la producción. La primera Geografía económica se preocupó por dibujar el mapa de la distribución espacial de la actividad económica y entendió la región como un espacio de concentración de unidades productivas, llegando así a considerar el espacio como fuente de recursos para la actividad productiva, como contenedor de la economía.

- La región como espacio de localización de la producción y los intercambios. La región es entendida como un campo de fuerzas donde operan los agentes económicos (productores y consumidores), que se relacionan mutuamente a través de flujos tangibles de personas y mercancías. En esta perspectiva, el espacio sigue siendo mero sustrato físico que soporta las actividades y relaciones económicas. Sobre esta base que relaciona región con homogeneidad e interrelación, la Geografía económica introdujo el concepto de región

funcional, definida como el nuevo marco de vida de la sociedad industrial y urbana, el ámbito donde las unidades de producción se abastecen de una parte sustancial de los factores productivos que utilizan, del mismo modo que las economías domésticas adquieren en ella la mayor parte de los bienes y servicios que consumen.

- La región como el espacio de las redes y las relaciones sociales, formales e informales. En esta línea, la región es asumida como un espacio relacional o de redes.

Aunque los teóricos de la globalización hablan de la anulación de la distancia por el tiempo, la geografía económica sigue argumentando que la proximidad mantiene su relevancia, toda vez que esa proximidad y el sentimiento de pertenencia son reconocidos como fuente de interacción social e institucional; una práctica social que se ha convertido en factor de distinción de las regiones dinámicas. Como afirma Sánchez (2001), la vida económica, las redes sociales, las instituciones, las convenciones y las culturas se desarrollan mediante las relaciones cara a cara, basadas en la confianza, la reciprocidad y las normas compartidas, las cuales se alimentan con el paso del tiempo. En el mismo sentido, el aprendizaje es un proceso interactivo que no puede comprenderse al margen de su contexto cultural e institucional; un proceso que se desarrolla en ámbitos de proximidad y que alcanza su máxima expresión en la escala regional.

La región queda así definida en términos de relaciones sociales de reciprocidad y confianza (región relacional), que se tejen fundamentalmente en la proximidad entre los agentes y las organizaciones. La confianza constituye un activo que tiene valor de uso, pero no precio; valor de cambio, que economiza tiempo y esfuerzo en los procesos de intercambio y favorece el aprendizaje en el seno de las redes. La reciprocidad y confianza han favorecido la re-emergencia de las sociedades regionales, interpretada por Boisier (1992) como una reacción al desarraigo engendrado por la modernidad occidental y el derrumbe del Estado de bienestar y las redes de apoyo que lo caracterizaron, fortaleciéndose lo regional como un nuevo territorio de solidaridad.

En esa perspectiva y en el contexto de la globalización, la región se reconoce como sujeto de desarrollo (Boisier, 1992), lo cual exige capacidad colectiva para avanzar en su construcción política y social; primero, a través del establecimiento de un aparato administrativo e institucional; segundo, potenciando la capacidad de auto-organización y cohesión, teniendo como base su embrionaria sociedad regional. Considerando que las regiones organizadas son los nuevos actores de la competencia internacional, Boisier sugiere asumir la región como cuasi-Estado, a partir de la puesta en práctica de procesos de descentralización política y territorial que configuren las regiones como entes autónomos; y como cuasi-empresa, aplicando a la dirección del desarrollo regional criterios propios de la planificación estratégica corporativa.

En todo caso, la evolución en el concepto de región evidencia una creciente atención a los aspectos intangibles y relacionales como fundamento del mismo. Igualmente, evidencia progresos de la geografía económica en la comprensión de la naturaleza social del desarrollo económico y su relación con la vitalidad innovadora y el capital social. Así mismo, la divergencia regional encuentra nuevas explicaciones que van más allá de la ortodoxia neoclásica del crecimiento endógeno, centrada en el cambio tecnológico, incorporando causas dotadas de sentido geográfico como la proximidad y la interacción social e institucional que ella favorece (Sánchez, 2001).

Una dificultad que surge de esa clara desmaterialización del concepto de región en la geografía económica, expresada en un cambio de énfasis desde la producción concreta hacia los procesos de interacción que fundamentan la coordinación de las dinámicas de producción y distribución, tiene que ver con la delimitación de esa región; en tanto las redes que la articulan e impulsan trascienden a menudo el ámbito local o regional. No obstante, entendiendo el ámbito de una relación como el segmento de espacio que incluye la localización de los agentes y medios directamente acoplados por la relación, se puede delimitar la región considerando las áreas definidas a partir del dominio espacial de una relación de acoplamiento o de semejanza (Coraggio, 1988).

En la perspectiva relacional, la región puede ser definida como un conjunto que se caracteriza por la cohesión entre sus partes, o como un sistema de relaciones entre sus componentes, que tiene lugar en un espacio geográfico. Un conjunto que puede definirse, igualmente, a partir de la articulación de agentes individuales, organizaciones o asentamientos humanos, y cuyo principio de organización viene expresado por un(os) centro(s) integrador(es) y unas redes que se extienden de manera compleja a los demás componentes. Al considerar el sistema de relaciones entre ciudades, la estructura geográfica de la región quedará definida en virtud de la red urbana existente.

### **La ciudad-región, expresión de la articulación entre ciudad y región**

Se comprende la ciudad como un organismo complejo y abierto a su contexto socio-territorial, que establece relaciones de sinergia con sus similares en el espacio circundante, conformando una compleja red de actividades humanas, en una escala regional, de índole económico-productiva, social, cultural, política. La región como un espacio relacional, ayuda a descifrar las raíces del vínculo presente entre la ciudad y la región, expresado en lo que Borja llama la Tercera dimensión urbana, o lo que Ascher (2004) refiere como la Tercera revolución urbana.

De esa relación deriva lo que, según Borja (2005), constituye la nueva ciudad, la ciudad de ciudades, la ciudad futura, de la cual no se tiene aún una clara comprensión y constituye el principal desafío para el urbanismo actual.

Para Borja, la ciudad futura no es la ciudad global de Saskia Sassen, cuya interpretación no corresponde a la mayoría de las realidades urbanas actuales en las que se mezclan elementos de orden local y global. Tampoco lo es la idea de ciudad virtual de Manuel Castells, que la sitúa en un nivel no urbano, como una red de elementos globalizados que pueden o no estar físicamente en determinadas áreas urbanas.

Como lo describe Borja, la ciudad futura observa entre sus elementos comunes la construcción progresiva de un territorio urbano basado en redes y caracterizado por la discontinuidad y la heterogeneidad en talla de los núcleos de población que se solapan. El hecho de que los sistemas de gobierno y gestión no pueden organizarse según los modelos administrativos tradicionales, demanda nuevos conceptos e instrumentos de planeación estratégica y participación público-privada. Se necesita, entonces, plantear políticas urbanas novedosas para enfrentar el reto que supone esta revolución urbana. Ella constituye un salto de escala que exige modelos nuevos de gestión.

La articulación que se da entre las ciudades, como hecho social y material, a la vez que es un resultado es generador de diversas dinámicas de interacción en lo social, cultural, político y económico. Estas dinámicas no siempre tienen un correlato con el contexto político - administrativo en el cual se desenvuelven y en muchas ocasiones ello genera tensiones y rupturas que causan repercusiones territoriales. De ese modo, esa ciudad de ciudades, la ciudad-región que se configura, es más una formación espacial que un territorio, dadas dificultades de cohesión social, de identidad cultural y de gobernabilidad en las que se gesta. En la ciudad de ciudades coexisten la integración y la escisión, pues se trata de rizomas en interacción en los que los encuentros y desencuentros se suceden simultáneamente y en forma cotidiana. Por ello, un desafío de la planificación es desarrollar estrategias que configuren el espacio de la ciudad-región como territorio (Borja, 2005).

En la nueva ciudad confluyen lo urbano y lo regional. En esa ciudad futura, la región se destaca en su forma relacional y se configura a partir de las interacciones de orden múltiple que se dan entre un conjunto heterogéneo de ciudades próximas. En ella, se manifiesta de manera especial la complejidad urbana actual, en la que la ciudad-región se destaca como una de sus expresiones más claras.

La nueva ciudad plantea un marco diferente de comprensión de la relación del desarrollo de las ciudades y la región. Como bien lo anota Hiernaux (2012), el estudio de esa relación se ha asumido bajo el postulado implícito de que la región se reconoce y se construye a partir de las ciudades, es decir, considerando la ciudad como el motor de su espacio circundante. Contrario a ello, desde el concepto de ciudad-región se reconoce que el binomio que conforman la ciudad

y la región presenta articulaciones ineludibles para entender la producción del territorio en el marco del capitalismo contemporáneo.

Frente a esas visiones tradicionales que interpretan la articulación de una ciudad y su región como la de un sistema que interactúa con su entorno, en una relación asimétrica que genera una estructura de dominación-dependencia cercana a lo que preveen los conceptos de polo de crecimiento de François Perroux, que parten de la premisa de que el crecimiento económico no es ubicuo y se concentra en ciertos nodos. En esta nueva perspectiva, la ciudad y la región se puede entender como dos sistemas articulados de manera sinérgica; una interrelación que se expresa en el concepto de ciudad-región.

El florecimiento del concepto de ciudad-región puede ser visto en el contexto de la renovada importancia que ha observado la región en los últimos años. No obstante, la comprensión que se tiene de ella desafía la noción de región en el sentido tradicional, como una forma homogénea; prevaleciendo en ella una perspectiva relacional que la vincula con las redes, las instituciones, las convenciones y la identidad territorial que se desarrolla a partir de las relaciones de naturaleza socioeconómica, basadas en la confianza y la reciprocidad, y que son impulsadas por la proximidad que favorece el encuentro cara a cara.

Si bien la idea de ciudad-región, como expresión que hace referencia a un tipo de formación espacial de escala urbana regional, tiene sus orígenes en los trabajos de Patrick Geddes a principios del siglo XX, su referencia es reciente en la geografía y la planificación urbana. El concepto toma especial fuerza a partir de los debates que intentan incorporar una dimensión espacial en la comprensión del paisaje económico mundial relacionado con las dinámicas de globalización, por lo que observa especial relación con los trabajos sobre ciudades mundiales de Hall (1966)<sup>7</sup> y Friedmann y Wolff (1982), y ciudades globales de Sassen (1991)<sup>8</sup>.

No obstante, son Scott, Agnew, Soja y Storper (2001), con su concepto de ciudad región global, quienes incorporan la dimensión regional característica de la formación espacial ciudad-región. En su trabajo, los autores argumentan que a partir de las dinámicas derivadas de la globalización, la especialización flexible y el cambio tecnológico, que generaron una búsqueda de proximidad colectiva por parte de los distintos agentes productores como estrategia para enfrentar la mayor competencia, se han estado consolidando las articulaciones entre ciudades que dan origen a nuevas escalas de organización del espacio.

Soja (2008) reafirma esa consideración de la dimensión regional en la comprensión de la ciudad-región, lo cual destaca como el rasgo más distintivo

---

7 Hall, P. (1966). *The world cities*. London: Weidenfeld and Nicolson. Citado en Hall (1996).

8 Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press. Citado en Sassen (2004).

y analíticamente significativo del concepto. Entonces, un elemento central en la construcción del concepto de ciudad-región es la dinámica regional que toma el proceso de urbanización, derivada de un cambio significativo en las relaciones de las ciudades con su entorno. En esa línea, las definiciones de la ciudad-región han tendido a centrarse en los vínculos funcionales entre las ciudades y sus alrededores; en la base, la ciudad-región representa la existencia de una ciudad (o ciudades) dentro de un territorio más amplio con el que se interrelaciona de distintas maneras. Dicha forma espacial se concibe como una base superior para las actividades productivas y una organización del territorio que refuerza la noción de aglomeración; es por ello que los argumentos sobre la relevancia de la ciudad-región como entidad administrativa o estratégica han crecido en el último tiempo (Scott et al., 2001).

En un análisis comparado de cuatro experiencias internacionales<sup>9</sup>, aunque haciendo referencia a casos de ciudades regiones globales, Pineda (2007) muestra evidencias en las que las ciudades principales han entendido que su sostenibilidad de largo plazo se logra fundamentalmente en un marco de cooperación regional, sustentado en una visión compartida y desarrollado a través de relaciones en red y la cimentación de habilidades institucionales, para la construcción de acuerdos formales o informales y la estructuración y/o ejecución de proyectos de beneficio común que trascienden los límites administrativos locales.

Si bien en Colombia la ciudad-región no tiene un referente constitucional como entidad administrativa, está contenida como una forma posible de asociatividad territorial; de manera específica en los esquemas que consideran la conformación de Asociaciones de municipios de uno o varios departamentos, teniendo como propósito la ejecución de acciones estratégicas con visión de futuro común y partiendo de la comprensión del territorio como un proceso dinámico de construcción social<sup>10</sup>.

Entre las distintas dinámicas de configuración espacial con carácter de ciudad-región en Colombia, se destacan los casos de la Región Bogotá–Cundinamarca, una experiencia ilustrativa de esfuerzos institucionales orientados a su consolidación como ciudad-región, gestión animada por la idea de que la productividad, competitividad y sostenibilidad regional dependen,

---

9 Estos son el proceso de construcción regional del Área Metropolitana de Portland (Oregon), al noroeste de los Estados Unidos; la Región Metropolitana de Sao Paulo, Brasil; y la construcción de región en Madrid y Barcelona, España.

10 Ley 1454 de 2011, o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-, que contempla la asociatividad como una herramienta que permite a las entidades territoriales (municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas) abordar de manera articulada el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común; aplicando los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para contribuir al desarrollo sostenible, equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios.

de manera considerable, de la relación de doble vía que se da en ese entorno territorial constituido por la red de ciudades (Boisier, 2006; Pineda, 2007); y la Ciudad región Eje cafetero, donde se ha evidenciado un proceso de transformación urbana con presencia de diferentes escalas de urbanización que van desde el nivel de conurbaciones, como las observadas entre los municipios Manizales-Villamaría, Pereira-Dosquebradas y Armenia-Calarcá, a zonas con procesos de metropolización que se dan alrededor de las tres capitales, las cuales se articulan a lo largo del corredor urbano regional que se consolida con la Autopista del Café.

La Ciudad región Eje cafetero se ha constituido espacialmente a partir de un proceso de difusión funcional y urbana de ciudades intermedias hacia su entorno, con el que se establecen relaciones complementarias a través de la ampliación de los mercados locales de trabajo y de bienes agrícolas, la oferta de servicios e infraestructura colectiva y nuevos espacios para la habitación y la recreación; y de interacción sinérgica de dichas ciudades, la misma que se sustenta en las proximidades culturales e históricas y la confluencia de intereses económicos y ambientales.

Los casos citados ofrecen evidencia sobre la presencia en el ámbito colombiano y latinoamericano de dinámicas de expansión urbana difusa a nivel regional, que han dado lugar a nuevas formas de organización espacial en las que confluyen las escalas urbana y regional, reflejando una nueva condición en la evolución del sistema de los asentamientos humanos y mostrando una intensificación de las relaciones entre ciudades con proximidad geográfica, ciudades que, sin embargo, pueden conservar una clara independencia desde el punto de vista político-administrativo.

El caso es un fenómeno de orden socio-espacial que plantea nuevos horizontes a los estudios urbanos y territoriales. Esto dado que, de un lado, la teoría urbana ha concebido tradicionalmente la urbanización en términos de aglomeración, es decir, de concentración densa de población, infraestructura e inversión; pero de acuerdo a la discusión anterior las aglomeraciones se forman, expanden, contraen y transforman de manera continua a través de densas redes de relaciones con otros lugares próximos. En esa perspectiva, se hace cada vez más necesario considerar el desarrollo de la ciudad en relación con el sistema de ciudades próximas al que se articula<sup>11</sup>, al tiempo que la presencia de ventajas de aglomeración en la escala regional.

De otro lado, como se discutió antes, las regiones organizadas son los nuevos actores del desarrollo; lo cual exige avanzar en la definición concertada de un proyecto político generador de movilización social en el que se haga

---

<sup>11</sup> Esto exige tomar distancia de lo que Cuervo (2003) refiere como la "euforia globalizadora", que ha llegado a ver en los vínculos y la solidaridad de una ciudad con su región como síntomas indeseables para su desarrollo.

manifiesta su construcción política y social como territorio. La identidad territorial es no sólo una cuestión ontológica sino también algo que se construye de manera continua, mediante la combinación del pasado con el futuro; el pasado para unir y diferenciar a través del rescate de las tradiciones y el futuro para unir y diferenciar a través de un proyecto común (Boisier, 2006).

Es decir, los procesos territoriales, cualquiera que sea su escala, son procesos socialmente construidos; por lo que es plausible abordar desde los estudios territoriales la pregunta sobre cuáles son los desafíos más importantes en la tarea de construir la ciudad-región como territorio. En el mismo sentido, Borja advirtió que la ciudad-región es, en su configuración inicial, más un espacio que un territorio, dadas las dificultades de cohesión social, identidad cultural y gobernabilidad. Por ello, un desafío de la globalización es desarrollar estrategias que configuren ese espacio como territorio.

## REFERENCIAS

- Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Boisier, S. (2006). Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región. *Estudios sociales*, 15(28), 163-190.
- Boisier, S. (1992). La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi Estados y cuasi empresas. *Estudios sociales*, (72), xx-xx.
- Borja, J. (2005). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, J. y Muxí, Z. (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Ed. Electa.
- Capel, H. (2013). *Dibujar el mundo. Borges, la ciudad y la geografía del siglo XXI*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Coraggio, J. (1988). Sobre la Espacialidad social y el concepto de región. En: *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina* (Cap 1). Quito: Ciudad.
- Cuervo, L. (2000). Economía y ciudad: algunas propuestas teóricas. En: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (ed.), *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (pp. 61- 76). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Cuervo, L. (2001). Formas de conocimiento e intervención en la ciudad: notas para una reflexión teórica. *Revista de Estudios Sociales*, (10), 31-40.

Cuervo, L. (2003). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cuervo, L. y González, J. (1997). *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá: TM editores, Colciencias, CIDER.

Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización: ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En: F. J. Monclus (ed.), *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias* (pp. 17-34). Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

Firkowski, O. (2013). Metrópolis e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? En: B. Alves Furtado, C. Krause y K. C. Batista de França (eds.), *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano* (pp. 21-52). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Friedmann, J. & Wolff, G. (1982). World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of urban and regional research*, 6(3), 309-344.

Hall, P. (2013). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Hall, P. (1996). Globalization and the world cities. *UNI/IAS Working Paper*, 12, 1-21.

Hiernaux, N. (2012). *Las ciudades y las regiones*. Recuperado de [http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-content/uploads/2012/11/2\\_HIERNAUX\\_VF.pdf](http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-content/uploads/2012/11/2_HIERNAUX_VF.pdf)

Indovina, F. (2004). La ciudad difusa. En: A. Ramos (coord.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 49-59). España: Universitat Politècnica de Catalunya.

Jacobs, J. (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Navarra, España: Capitán Swing.

Juaristi, J. (2015). Morfología, funciones y sociedad. La ciudad desde el punto de vista plural de la geografía urbana. *Lurralde: investigación y espacio*, (38), 233-261.

Lefévre, H. (1978). *De lo rural a lo urbano* (4ª ed.). Barcelona: Ediciones Península.

Pineda, S. (2007). *Ciudad-región global: una perspectiva de la gobernanza democrática territorial*. Puerto Rico: Memorias del V Encuentro Internacional AERYC.

Sánchez, J. (2001). La región y el enfoque regional en la geografía económica. *Boletín de la AGE*, (32), 95-111.

Sassen, S. (2004). *La ciudad global: introducción a un concepto*. Princeton University. Recuperado de: <http://www.cronicon.net/ForoUrbano/bogota/pdf/Documento1.pdf>

Scott, A., Agnew, J., Soja, E. & Storper, M. (2001). Global City- Regions. En: A. Scott (ed.), *Global City-Regions* (pp. 11-30). Oxford: Oxford University Press.

Soja, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.





*Plaza de mercado, Pereira*

*Economía y Administración.  
Una mirada diacrónica de retorno  
a su esencia: el ser humano*

**RESUMEN:**

El artículo busca acercarse a la reflexión que se ha realizado sobre el ser humano, desde algunos autores representativos en las disciplinas económica y administrativa. Se presenta una mirada diacrónica y se deja abierta la reflexión frente a la concepción por lo humano, en perspectiva económica y organizacional. El fenómeno permite develar la presencia de un humanismo cambiante desde la reflexión histórica, caracterizada por el contexto particular y las contingencias del momento, que ha generado apertura y posibilidades de cuestionar los discursos y prácticas a lo largo del tiempo, sin considerar un contexto regional específico. En el tema de lo humano, desde la economía y la administración se ha dado una problemática de sentido y jerarquización de sus imperativos; aquella donde parece llevar ventaja significativa el individualismo en consideración a los desarrollos sociales colectivos.

**PALABRAS CLAVES:**

Economía y organización, ser humano, reflexión diacrónica.

**CLASIFICACIÓN JEL:** A12, J41, M1, N01

**ABSTRACT:**

The article seeks to approach the reflection that in consideration of the economic and administrative disciplines has been made about the human being from some representative authors in these fields of knowledge. The paper presents a diachronic view and tries to leave open the reflection about the conception of the human in economic and organizational perspective. The phenomenon allows us to reveal the presence of a changing humanism from historical reflection, characterized by the particular context and contingencies of the moment, which has generated opening and possibilities of questioning discourses and practices historically, not counting on a specific regional context. In the subject of the human, from the economy and the administration has given a problematic of sense and hierarchy of its imperatives, that where it seems to take meaningful advantage individualism in consideration of collective social developments.

**KEY WORDS:**

Economy and Administration, human being, diachronic reflection.

**CLASIFICACIÓN JEL:** A12, J41, M1, N01

## *Economía y Administración. Una mirada diacrónica de retorno a su esencia: el ser humano<sup>1</sup>*

C

Juan Carlos Muñoz Montaño<sup>2</sup>

*Economy and administration. A diachronic look on return to its essence: the human being.*

*Primera versión recibida el 8 de febrero de 2017. Versión final aprobada el 27 de febrero de 2017.*

*Para citar este artículo: Muñoz Montaño, Juan C. (2016). Economía y Administración. Una mirada diacrónica de retorno a su esencia: el ser humano. En: Revista Gestión y Región N° 22 (Julio-Diciembre de 2016); pp. 7-28*

Ha sido campo común durante la historia otorgar sentido y preponderancia a lo humano en diversas disciplinas derivadas de las ciencias sociales, entre ellas particularmente la economía y la administración. Diversas corrientes del pensamiento disciplinar y en particular aquellas orientadas a establecer relaciones entre economía y sociedad, han presentado de forma importante posturas que a través de una visión interdisciplinaria -sociología, antropología, economía y filosofía en la edad antigua y el periodo medieval-, permiten entender dicha relación (Aristóteles 1973; Hobbes, 1994; Lowith, 2007; Tomás de Aquino, 2005; Weber, 1997 – 2006).

No obstante, en perspectiva de posiciones donde se discute por el método (más adelante se aborda esta condición), la disciplina económica (Jevons, 1998; Marsall, 1954; Marx 1984 Mill, 1997; Say, 2001; Smith, 1983; - 1985,) y la administración con sus primeros exponentes (; Fayol, 1916; Taylor, 1903-1911), ha presentado un “movimiento pendular de retorno” a sus imperativos fundamentales al realizar una crítica básica a los fundamentos de la economía clásica; “humanismo económico” (Hayek 2003; North, 2005) y para la administración en particular (Aktouf, 2001; Chanlat y Dufour, 1995; Etzioni, 1988; Morgan, 1995; Varela 1988; entre otros).

Así mismo, en consideración a la visión de hombre, mercado y sociedad (Godelier, 1982; y Polanyi, 1994), además del entendimiento de la actividad económica como resultado de combinaciones sociales y políticas que refieren una visión antropológica (Sahlins,1972), se ha hecho evidente una condición

<sup>1</sup> El artículo es producto de la aproximación teórica derivada del trabajo de reflexión *Economía y Sociedades del Doctorado en Administración de la Universidad EAFIT.*

<sup>2</sup> Profesor de tiempo completo de la Universidad Católica de Pereira. Adscrito al grupo de investigación de Desarrollo empresarial. Contacto: [juan.munoz@ucp.edu.co](mailto:juan.munoz@ucp.edu.co)

de retorno hacia una postura más humanista del conocimiento económico y administrativo.

Se intenta hacer referencia desde la mirada de la historia económica y la administración, empero desde una concepción fundamentalmente antropológica<sup>3</sup>, pues el abordaje de estas categorías requiere ser emprendido desde diversas perspectivas en consideración a las interrelaciones con otras disciplinas, sin llegar a evidenciar la reflexión para contextos particulares como el caso de Colombia, ya que ello implicaría una reflexión más extensa que daría por sí para otro escrito.

## La Edad Antigua y el período medieval en Occidente

Si bien es común identificar en los pensadores griegos los primeros desarrollos en cuanto al sustento de la historia económica -Jenofonte, Platón, Pitágoras, Aristóteles, entre otros-, se hace relevante indagar el enfoque particular que estos pensadores al igual que los del período medieval como Tomás de Aquino<sup>4</sup> y Thomas Hobbes<sup>5</sup>, develan en su sustrato teórico, orientado a dar respuesta por los efectos más que por las causas, al plantear la pregunta por lo económico desde la filosofía y la religión como fundamento de las realidades sociales de la época.

En la Edad Antigua y Media se puede considerar el actuar del hombre bajo la condición de un proceder mediado por la política (Aristóteles), o teológico (Tomás de Aquino), para exponer las conductas sociales como reflejo de lo económico. Así, el modo de justicia conmutativa en Aristóteles, por ejemplo, buscaba encontrar relaciones de equilibrio en precios entre quienes desarrollaban la actividad comercial desde una perspectiva de respeto ético y social -marcada por una fuerte influencia religiosa-, empero igualmente, de planeación y organización de las actividades y estructuras sociales de la polis. En ese sentido Choza (2012, p.150) escribe:

Aristóteles establece una gradación de lo humano que va desde los bárbaros y esclavos<sup>6</sup> (..) en la posición más lejana, pasando por los niños, que son hombres en potencia, las mujeres, que son “varones frustrados”, los campesinos y artesanos, y, finalmente los hombres libres, que son los que “hablan”, es decir, los que toman los acuerdos sobre el gobierno de la ciudad, la polis. Esta es la gradación geográfica, sociológica y política de

3 *De modo que a la lógica de Hobsbawm (1962) y sus clasificaciones del entendimiento del fenómeno, éste se enmarca dentro la tipología de historias colectivas-, donde el desarrollo social se sustenta en vivencias y experiencias de las actividades humanas que permiten entender el comportamiento y actuar de la economía, la organización y la sociedad en un momento dado.*

4 *Tomás de Aquino defendió la propiedad privada como institución humana, que en términos morales asumió neutral aun perteneciendo a la orden de los mendicantes.*

5 *Thomas Hobbes es considerado el teórico referente del absolutismo político.*

6 *Los esclavos son los bárbaros hechos prisioneros en guerra o en incursiones piratas.*

lo humano, (...) Dicho de otra manera, Aristóteles establece los grados de un proceso de humanización ético y educativo en el seno de la polis.

Ahora bien, si en Aristóteles la “paideia” se puede entender como la forma de aproximarse al humanismo<sup>7</sup>, dicho concepto no puede establecerse solo desde una perspectiva teórica, por lo que las prácticas y enseñanzas que se realizan con los niños determinan la manera de “salvarlos de llegar a ser hombres depravados o brutales y llevarlos más bien a la categoría de hombres prudentes o lábiles bajo una concepción racional y libre<sup>8</sup> en el sentido de alcanzar la virtud, porque en Aristóteles el hombre puede aumentar su riqueza de forma natural y/o como producto del arte y la experiencia (valores de cambio y valores de uso), empero:

siendo doble la adquisición de los bienes, es decir natural y doméstica, esta necesaria y con razón estimada, y aquella con no menos motivo despreciada por no ser natural y sólo resultado del tráfico, hay fundado motivo para execrar la usura, porque es un modo de adquisición nacido del dinero mismo, al cual no se da el destino para que fue creado (...) El interés es dinero, producido por el dinero mismo; y de todas las adquisiciones es ésta la más contraria a la naturaleza (Aristóteles, 1973, p.25).

Como se puede establecer de las líneas anteriores,

El sujeto económico aristotélico responde al ideal clásico del patriarca rural esclavista, que valora el bienestar en términos de felicidad. La felicidad es el bien último al que se llega por medio de la adquisición de otros bienes (...) Esta independencia u holgura económica es la que permite al ciudadano propietario tener tiempo libre para dedicarse al ejercicio del ideal grecolatino de virtud (la participación en los asuntos de la polis) y a la vida contemplativa (la felicidad perfecta), que para Aristóteles son la esencia de la buena vida, del bienestar (Unican, 2016, p.2)

Pero siempre teniendo presente que dicha felicidad debe darse en condición de justicia.

En ese orden de ideas, al revisar la postura de otro preclásico como Tomás de Aquino<sup>9</sup>, se puede inferir que tanto los exponentes de la antigüedad como los

---

7 *La ‘paideia’ alude a una gradación en las formas de ser humano, que se puede sistematizar, y que proporciona una tipología o una tópica de la humanitas que Aristóteles formula de la siguiente manera. A) En el nivel sobrehumano sitúa un tipo: 1) El héroe (...) B) en el nivel humano sitúa tres tipos: 2) El hombre prudente (...) 3) El hombre lábil (...). 4) El hombre depravado o degenerado (...) C) En el nivel infrahumano coloca un tipo: 5) El hombre brutal o monstruoso (Choza, 2012, pp.151-152)*

8 *Para mayor detalle de este apartado se sugiere revisar las obras de Werner Jaeger (1990) “Paideia, los ideales de la cultura”; así como la obra de Higinio Marín (1993) “La antropología aristotélica como Filosofía de la Cultura”*

9 *Tomás de Aquino se aparta de la posición inicial de la iglesia sobre la propiedad privada aceptando la existencia de la misma, siempre y cuando ésta no se encuentre por encima de su valoración a Dios, es decir, centra su im-*

escolásticos de la Edad Media, valoran y aprueban en el contexto de lo humano la jerarquía social, el derecho a la propiedad y la construcción de riqueza, así como el establecimiento de conductas económicas y organizacionales que reflejan el comportamiento sustentado en los principios de la religión, pues específicamente en la Edad Media la iglesia asume una posición dominante frente a las prácticas y comportamientos del ser humano en relación con la moralidad de los actos económicos y la justicia:

Hay dos modos de dar: uno perteneciente a la justicia, es decir, por lo que se da otro lo que se debe; y en tales casos puede cometerse acepción de personas, otro modo de dar es el perteneciente a la liberalidad, por lo que se da gratuitamente a uno lo que no se le debe: tal es la donación de la gracia, por la cual Dios eleva a los pecadores. En esta clase de donación no tiene lugar la acepción de personas, porque cualquiera, sin injusticia, puede dar lo cuyo cuanto quiera y a quien quiera, según Mt 20,14,15: ¿No me es lícito hacer lo que quiero? Toma lo tuyo y vete. (...) Por tanto, vender una cosa más cara o comprarla más barata de lo que realmente vale es injusto e ilícito (Tomás de Aquino, p.525 - 594, C.63 a.1 – C.77 a.1).

Hasta este momento, al indagar por lo económico se hace evidente que el sustento histórico de la tradición disciplinal se visualiza desde los efectos; una consideración por los órdenes: éticos y morales. Tomás de Aquino, por ejemplo, en su propuesta teológica presenta un acercamiento desde esta postura frente a la consideración del precio, empero, no desde una diferencia de estructuras o condicionantes del mercado, sino desde otras posiciones particulares, aquellas entendidas como los asuntos del “deber ser”.

En ese contexto de los preclásicos y como referente de la filosofía política occidental se encuentra a Thomas Hobbes, cuya obra en la disciplina económica es considerada generalmente la frontera que genera la ruptura entre la Edad Media y el inicio de la Modernidad. Hobbes, al enmarcarse dentro del materialismo mecanicista, toma distancia de Aristóteles y Tomás de Aquino, ya que con Hobbes se da una negación en la existencia del alma y toma preponderancia el cuerpo físico. Su presupuesto fundamental se centra en la existencia de una racionalidad instrumental de los agentes económicos, es decir, los requerimientos sobre la importancia del Estado como agente racional representativo de todos los hombres:

Por lo tanto, aun contando con las leyes de la naturaleza –que cada uno observa cuando tiene la voluntad de observarlas y cuando puede hacerlo sin riesgo–, si no hay un poder instruido, o ese poder no es

---

*portancia no en la acumulación sino en el empleo que el hombre hace de estos bienes, y donde, en la misma línea de Aristóteles se marca la eficiencia más desde lo privado que desde lo colectivo basando la regulación en aspectos éticos.*

suficientemente fuerte para garantizar nuestra seguridad, cada hombre habrá de depender, y podrá hacerlo legítimamente, de su propia fuerza e ingenio para protegerse de los otros hombres (Hobbes, 1994, p.142).

Teniendo presente este momento histórico, para Hobbes el hombre toma como decisión el olvidar el estado de naturaleza en el que alguna vez vivieron los seres humanos, y renuncia a su autonomía y libertad para someterse a

una multitud unida, lo que llamamos ESTADO, en latín CIVITAS. De este modo se genera ese gran LEVIATÁN, o mejor para hablar con mayor reverencia, ese Dios mortal a quien debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y seguridad (...) Esta persona del Estado está encarnada en lo que se llama el SOBERANO, de quien se dice posee el poder soberano; y cada uno de los demás es su SÚBDITO (Hobbes, 1994, p.145).

Es en consideración de la administración que la organización del Estado desarrolla funciones relacionadas con el proceso de la gestión de recursos y capacidades.

Sin embargo, una mirada en la antropología “hobbesiana” permite develar que el contractualismo (Estado como el “gran hombre – Leviatán” que resuelve los conflictos por el individualismo e insaciable deseo de poder de los hombres), es un acto de la filosofía política sustentada en la racionalidad y la deliberación de los hombres. En Hobbes se sustenta el relativismo (circunstancia – lugar – persona), al considerar que el hombre enfoca sus esfuerzos hacia lo que considera es el bien y huye del mal, intentando establecer pactos sociales que son evaluados y juzgados, y de allí aceptados, rechazados o modificados por la *Civitas –Estado*.

Con Hobbes ya se evidencia una ruptura del pensamiento base y del humanismo económico inicialmente presentado por Aristóteles y Tomás de Aquino, y se enfoca la mirada en una apuesta más individualista, de poder autoritario por parte del Estado y de leyes naturales que van a dar paso a formas asignativas de mercado. Estas últimas son entendidas como categorías teóricas resultantes del capitalismo comercial, donde ya la pregunta por lo económico se asume desde las causas y no desde los efectos, dando paso a formas de pensamiento organizacional mejor estructuradas.

### **Edad Media: Mercantilismo y Clasicismo**

Entre el siglo XVI y la primera mitad del siglo XVIII, la economía de Europa occidental estuvo marcada por un fuerte patrón de intervención que facultó las acciones proteccionistas de salvaguarda de los mercados internos frente a la competencia, generando un estímulo a la producción local y el control del mercado. Ello trajo como resultado el establecimiento de los estados–nación y

su consolidación a través de factores relacionados con operaciones económicas y algunas de tipo extraeconómico.

En esta fase se da una concepción independentista del poder respecto a la Iglesia (Lutero inicialmente y posterior a ello, Maquiavelo), logrando que la política quedara totalmente separada de la moral, de tal manera que “el fin justifica los medios” y el accionar para consolidar los Estados y la autoridad del monarca. Por tanto, se faculta y legitima la prestación de dinero así como la acumulación de riqueza.

La preocupación entonces se centra por indagar sobre los factores causales de la economía y no por los efectos, cuya condición inicial había sido expuesta por los preclásicos y escolásticos a través de las actuaciones ético-morales.

Con el fortalecimiento del Estado y la orientación de los mercantilistas para incrementar la producción de mercancías exportables -que a su vez permita la restricción del consumo a una gran masa poblacional, de tal manera que se pudieran asegurar bajos salarios pero incrementales niveles de producción de bienes exportables-, se da sustento a la tesis de esta corriente de pensamiento presentada líneas atrás. Sin embargo, la orientación hacia el bullionismo generaría crisis -principalmente en Inglaterra y Francia- hacia la segunda década del siglo XVII, cuando sus economías no se encontraba en equilibrio dada la reducción de metales preciosos exportada desde América. Posteriormente, John Law jugaría papel fundamental cuando en su defensa del papel moneda logró demostrar como este podía cumplir la misma función de la moneda metálica a un costo menor y con mayor estabilidad; por ello, a Law se le atribuyen desde la administración y la disciplina económica importantes avances, principalmente aquellos relacionados con el campo financiero.

Para los mercantilistas, lo que importaba era la producción no el consumo:

...el crecimiento económico estaba alimentado por el aumento del dinero en circulación acumulado merced al superávit de la balanza comercial, y se alcanzaba, entre otras cosas, por la promoción de las exportaciones. Para ello, dado que los salarios eran el principal coste de producción, había que mantener bajos los niveles salariales. Es la doctrina mercantilista de la “utilidad de la pobreza”. La doctrina supone que los salarios están determinados por el tamaño de la población: el aumento de la población, favoreciendo los matrimonios tempranos y la inmigración, reduce directamente el coste de los bienes producidos, y también indirectamente al incentivar la laboriosidad de los trabajadores (Unican, 2016, p.20).

Adam Smith (1723-1790), como David Ricardo (1772-1823), exponentes de la Escuela Clásica en la disciplina económica, retoman parte del axioma

sobre pobreza establecido, empero, sustentan su propuesta en “las libertades individuales y el mercado libre como características cruciales de la economía capitalista” (Pardo, 2000, p.1).

Smith basa parte de su pensamiento al retomar los apogemas presentados por los fisiócratas franceses y continúa la premisa de que el derecho natural (que determina la libertad del hombre en un *laissez faire* con restricciones al Estado) es superior al positivo. Ello implica que las diferentes actividades humanas deben responder a la propuesta del creador (Dios).

Inicialmente, Smith escribió la Teoría de los sentimientos morales; allí, al acercarse a la conciliación deja entrever que una sociedad no puede desarrollar procesos de intercambio hasta que no resuelva sus conflictos sociales. Los individuos tienen un principio de Dios que lleva a que sus comportamientos estén mediados por lo que consideran que es bueno y malo; por ello, al momento de consumir, el individuo emplea su margen ético para saber hasta dónde puede llegar y hasta dónde no, de acuerdo con esa condición moral que ostenta.

Bajo esta condición, Smith asume que sobre el juicio que se establece de la moralidad de los otros se identifica el propio juicio por lo moral; de allí que en el contexto de la antropología “smithiana”, el eje fundamental está centrado en el egoísmo, empero un egoísmo que termina favoreciendo lo colectivo (bien común), y en general mostrando la incompetencia del gobierno, ya que es mejor que las fuerzas del mercado sigan las propias leyes naturales (oferta – demanda). Por esto, cada persona debe promover su autocuidado para mejorar día a día su condición: “Cada hombre (...) se recomienda primera y principalmente a su propio cuidado; y cada hombre es, ciertamente, en cualquier aspecto, más adecuado y más capaz para cuidar de sí mismo que de cualquier otra persona” (Smith, 1933, p.359).

En la mirada del autor clásico existen condicionantes naturales que logran que el egoísmo no sea un referente negativo en el individuo; estos son la competencia desde la condición económica y las relaciones desde el punto de vista moral. Por esta razón, en la consideración de bienestar económico de la sociedad, dicha posición sólo se alcanza con el crecimiento económico sustentado en los preceptos de la acumulación, razón por la cual para Smith no existe un condicionante orientado por la justicia como en los escolásticos.

Sin embargo, desde la óptica administrativa el horizonte es contrario. Para este momento, el mundo presencia el desarrollo del acontecimiento histórico-transformador político, social, económico y empresarial de mayor influencia: la Revolución Industrial, que se caracterizó por la explotación de los hombres y el deterioro de cualquier forma humana y digna de trabajo fabril,

Los hombres de ciencia entienden por Revolución Industrial el proceso del paso del trabajo manual, en el oficio y la manufactura, a la producción mecanizada (fabril). La principal consecuencia social de este proceso fue la formación de dos clases fundamentales de la sociedad burguesa –la burguesía social y el proletariado fabril- y el surgimiento de la lucha entre ellas (Mijailov, 1997, p.1).

En ese mismo sentido, Cardijn (1948, pp. 22-23) escribe: “La clase obrera tal como existe hoy no tiene aún 150 años. Es relativamente joven...y su origen se debe a la invención de la máquina a vapor [...] Y al crear la clase obrera, ha creado el problema del obrero”.

Sin embargo, este proceso tuvo consecuencias sobre las condiciones de vida de los trabajadores. La gran mayoría de obreros para la época apenas lograban subsistir, les acosaban las epidemias y el hambre. Gran parte de esta fuerza laboral llega a los centros urbanos motivados por las nuevas posibilidades que brindaba el mundo industrial, ya que en su vida cotidiana eran pobres artesanos independientes, domiciliarios o empleados de talleres de mínimo potencial de desarrollo.

A medida que se da el avance en el proceso de industrialización crece así mismo el número de obreros que se vincula a las fábricas, lo cual se constituye como elemento motivante para que las personas busquen nuevas posibilidades de desarrollo económico y personal. Este proletariado industrial se convierte en el mayor referente poblacional de los centros urbanos, que por razones evidentes no pudo ser empleado en su totalidad en las fábricas, generando los llamados “cinturones de miseria”, que además se potencian con el surgimiento de las factorías, los procesos de cooperación capitalista y el fortalecimiento de la burguesía comercial.

Lo anterior generó grandes transformaciones en el modelo empresarial que se venía desarrollando hasta la época, entre ellas:

1. El cambio de realizar el trabajo en un pequeño espacio físico, o en su casa, a requerir el desplazamiento a un sitio específico -taller y más adelante las factorías-. “¿Qué significa este cambio para la vida de las personas? Que en adelante se verán obligados a ir a trabajar cada día, a las órdenes de un patrón, lejos de su familia, muchas veces a una distancia de 50 Kms. Y esto por toda la vida. [...] todo el mundo hacía este trayecto desde su casa hasta la empresa a pie” (Cardijn, 1948, p.29).
2. El sistema de control, el cual pasa a ser permanente.
3. La asignación de una jornada laboral.
4. El hecho de ser obrero asalariado.

Además, el hombre al empezar a desarrollar una actividad puntual, en la cual ya no se relaciona con la categoría de artesano, pues no maneja todas las fases de producción y comercialización, así como el hecho de entrar en contacto con las máquinas, lo lleva a ser catalogado como obrero. Allí empieza el desarrollo de la especialización en las factorías: “Si un sastre no confecciona más que uno o dos trajes por día, la máquina no le resulta. En cambio cuando se produce en grandes cantidades, el trabajo se distribuye: uno cose, otro corta, etc., cada cual hace sólo una parte” (Cardijn, 1948, p.28).

Los trabajadores fueron buscando sitios para habitar cerca de las fábricas y ello llevó a que se presentara todo un fenómeno migratorio de las zonas rurales a los centros urbanos. Londres, París, Manchester y Liverpool, entre otras ciudades, se caracterizaron por recibir millones de personas, obreros con sus familias que los obligaron a convivir en condiciones antihigiénicas y vergonzosas para la dignidad humana:

En muchas casas había un solo W.C. para cien familias, para colmo sin agua corriente. No había luz, ni aire sano. Y masa de millones de hombres y mujeres vivían en una promiscuidad terrible. [...] En estas condiciones nació, poco a poco, desde 1769 hasta 1848, la clase obrera de los diversos países de Europa. Primero en Inglaterra, Luego en Bélgica, Francia, Holanda, Alemania (Cardijn, 1948, pp. 30 – 31).

La situación llevó entonces a una condición de explotación de la mano de obra existente, donde primaba no el elegir trabajadores de acuerdo con su experiencia o conocimiento en el oficio, sino el valor de su mano de obra. Sin embargo, la clase obrera trajo consigo el problema de los trabajadores y su nivel de vida, que más adelante va a requerir para su tratamiento de procesos de asociación. Su respuesta va a ser el surgimiento del movimiento obrero.

Posición opuesta al enfoque de los clasistas se da entonces en el Marxismo-socialismo, sustentado en los postulados de Karl Marx (1818 – 1883), quien en la ciencia política, la economía y la sociología promueve la relación teoría-práctica:

Como en general en toda ciencia histórica, al observar el desarrollo de las categorías económicas hay que tener siempre en cuenta que el sujeto –la moderna sociedad burguesa en este caso- es algo dado tanto en la realidad como en la mente (Marx, 1985, p.42).

El maquinismo y el aumento productivo no mejoraron las condiciones de vida de los trabajadores, como algunos esperaban. El trabajo infantil y las largas y pesadas jornadas de labor en talleres inhóspitos generaron condiciones para una lectura crítica del “progreso”: el hombre, con la Revolución Industrial, había realizado su aprendizaje productivo; pero aún le faltaba su aprendizaje distributivo (Marx, 1984, p. 186).

En esa etapa incipiente del capitalismo se escucharon las voces críticas de una serie de figuras denominadas luego socialistas “utópicos”, quienes criticaron las condiciones de explotación a los obreros, empero que no influyeron de manera significativa en las condiciones y prácticas que se evidenciaban en las factorías:

A las 2, a las 3, a las 4 de la mañana, se sacan a la fuerza de sus sucias camas a niños de 9 a 10 años, y se les obliga a trabajar para ganarse un mísero sustento hasta las 10, las 11 y las 12 de la noche, mientras su musculatura desaparece, su figura se va haciendo más y más raquítica, los rasgos de su cara se embotan y todo su ser adquiere un pético torpor, que con sólo contemplarlo hace temblar (Marx, 1984, p.188).

Es la expresión del Marxismo una plusvalía que evidencia la explotación, pues es evidente que el capitalista no paga al obrero la suma correspondiente al valor de sus medios de subsistencia, pues aunque los obreros agregan valor en exceso, sus pagos por jornada no permiten siquiera el sobrevivir en condiciones mínimas. Ahora bien, bajo este contexto:

Al comienzo, no fue tarea fácil para el patrono iniciar la actividad productiva, ya que se encontraba gran disparidad entre la clase obrera, desde campesinos arruinados y soldados licenciados, hasta pobres que recibían auxilios de las parroquias (...) ésta fue la base laboral a quien se explotó hasta dejarles en las condiciones más precarias respecto a su dignidad (Thompson, 1989, p.136).

En ese mismo orden de ideas, y aunque perteneciente a la escuela clásica del pensamiento económico, para acercarse a una posición más próxima al humanismo y menos al método seguido por los clásicos, se toma la figura de Jhon Stuart Mill (1806–1873), quien inspirado en Augusto Comte y siendo seguidor de Henri Saint- Simon se autoriza a reconstruir los principios metodológicos sobre el sistema económico en las categorías de producción y distribución, esta última reflejo de “la voluntad de las instituciones humanas, y que son, por lo tanto, producto de los valores, costumbres, filosofías sociales y gustos, factores todos ellos cambiantes” (UNAM, 2016, p. 39).

En consideración a esta posición más humanista, Mill toma como referente de análisis en sus estudios la propuesta por alcanzar mayor igualdad de oportunidades y riqueza en los hombres. Se interesó por

la redistribución de la riqueza, la igualdad de las mujeres, los derechos de los trabajadores, el consumismo y la educación. Rechazó el crecimiento económico por sí mismo si no viene acompañado por una adecuada redistribución de la riqueza y de restricciones en el crecimiento de la población (UNAM, 2016, p. 40).

Ahora bien, con Mill se amplía la visión por el método y su consideración por los fundamentos metodológicos empieza a ser diferente, pues reconoce que los mercados tienen fricciones y que el mundo está sujeto a múltiples factores que pueden afectar la economía, de la misma manera que los diseños institucionales de cada sociedad van marcando un trasfondo de esa misma economía. Es una posición diferente a la que habían tomado los demás clásicos orientados por las causas, una lógica diferenciada de la “artificialización” de lo económico. Al respecto, Mill (1997, p.170) escribe:

(...) ningún economista político imaginó nunca que los seres humanos auténticos no tenían otro objeto de deseo que la riqueza, o ningún objeto que no cediese ante la más insignificante motivación de tipo pecuniario. Pero estaban justificados en razón de su argumento, puesto que estudiaban sólo aquellas partes del comportamiento humano cuyo objeto directo y principal es la ventaja pecuniaria, y puesto que, como no hay dos casos individuales exactamente idénticos, jamás se podrían establecer máximas generales sin dejar fuera de la consideración algunas de las circunstancias de los casos concretos.

Así mismo, otro punto a favor del humanismo de Mill es el reconocimiento que hace de las distintas dimensiones del ser humano, como se evidencia en la siguiente cita:

Casi no será necesario decir que una situación estacionaria del capital y de la población no implica una situación estacionaria del adelanto humano. Sería más amplio que nunca el campo para la cultura del entendimiento y para el progreso moral y social; habría las mismas posibilidades de perfeccionar el arte de vivir, y hay muchas más probabilidades de que se perfeccione cuando los espíritus dejen de estar absorbidos por la preocupación constante del arte de progresar (UNAM, 2016, p.41).

Sin embargo: La dificultad inicial de este argumento está en el peso que da al hecho la “carencia de propiedad” como criterio de diferenciación de clases. Por supuesto que en términos generales, hay buenas razones para opinar con Weber, siguiendo en esto a Marx, que “la propiedad y la carencia de propiedad son las categorías básicas de todas las situaciones de clase (Loockwood, 1992, p. 209).

Max Weber (1864–1920), a quien se reconoce su manifiesta orientación antipositivista, enmarca dentro la sociología de la religión una apuesta por la mentalidad económica donde evidencia su postura inclusive desde las consideraciones realizadas por los preclásicos. Weber escribe:

(...) podéis trabajar para ser ricos, no para poner luego vuestra riqueza al servicio de vuestra sensualidad y vuestros pecados, sino para honrar

con ella a Dios, (...) y el deseo de enriquecerse sólo es malo cuando tiene por fin asegurarse una vida despreocupada y cómoda y el goce de todos los placeres: pero, como ejercicio del deber profesional, no sólo es éticamente lícito, sino que construye un precepto obligatorio (Weber, 1977, p. 225).

Bajo este enfoque se establece una concepción racional de actuación de los hombres, mediados por un proceder ético que faculta la acumulación responsable “racional” que, a su vez, es la base para la organización social que condiciona la mentalidad y actuación de los individuos; al respecto, Ramírez (2001, p. 37) escribe:

Weber hace el llamado a comprender el origen y desarrollo del capitalismo, no solo bajo la óptica reducida de la acumulación por la acumulación bajo condiciones objetivas solamente; sino que también reconoce; y en mayor medida, la existencia de una mentalidad burguesa, que posee características propias previas a la existencia de condiciones materiales, las que connotaron con procesos de liberalización del trabajo y racionalización de las formas organizativas productivas.

En consideración a Weber, se puede inferir su aporte holístico en la interpretación del conocimiento –sociología, antropología, derecho, economía, teología, administración, entre otros-. Precisamente en el campo del *management* los teóricos de la disciplina administrativa le atribuyen la propuesta burocrática, donde se identifican las estructuras sociales y organizacionales que sustentan el desarrollo del capitalismo.

Weber retoma a Hobbes y argumenta el porqué la importancia del Estado como soporte base para garantizar el funcionalismo económico y social, identificando tipos de autoridad y su interacción en las relaciones medio – fin.

Con Weber y particularmente su marcado sentido de una sociología interpretativa –antipositivista-, se fomenta una nueva forma de investigación organizacional y de garantizar el entendimiento de los fenómenos y estructuras organizacionales con arreglo a fines: “acciones sociales del tipo ideal bajo lógicas de autoridad formal”.

Es importante aclarar que si bien desde la teoría económica se generan para esta etapa de la historia (1870) los fundamentos base del Marginalismo y la Economía Neoclásica –inclusive a través de sus tres grandes escuelas: Cambridge (equilibrio parcial), Austriaca de Viena (subjettivista y de procesos de mercado) y Francesa (equilibrio general); no es menester del presente escrito ahondar en tales posturas, pues se trabaja fundamentalmente la relación economía–administración desde el humanismo, empero no en el sentido del dualismo radical platónico (alma – cuerpo), ni tampoco desde la concepción de nivel tripartita de Tomás de Aquino (orgánico, sensorial, racional), sino aquella del ser

humano como persona, la visión personalista que destaca la totalidad del hombre en su totalidad<sup>10</sup>; por ello, desde este enfoque diacrónico se presenta la tercera y última etapa, definida como Edad Contemporánea: el Institucionalismo, Neoinstitucionalismo y el desarrollo de la disciplina administrativa.

Si bien a esta fase de la historia corresponden las revoluciones liberal y socialista, sus consecuencias, el desarrollo demográfico y científico desde una mayor perspectiva tecnológica, así como las mayores ambigüedades de orden ideológico, político y económico centrados en el contexto del humanismo económico y organizacional, se hace recurrente sustentar que el institucionalismo como corriente de pensamiento surge en la última etapa del siglo XIX y principios del XX (tradicción política y económica de Veblen, Clark, Mitchell y Commons), en la misma línea histórica de las primeras escuelas del pensamiento administrativo (administración científica y enfoque anatómico y fisiologista).

Su énfasis está centrado en el entendimiento de nuevas formas de asociación humana, el estudio de las conexiones e interconexiones entre los diversos actores del proceso económico y social en los cuales el sujeto se encuentra inserto y experimenta la manera como éstas influyen en su comportamiento, mediadas inclusive desde la postura de Weber y su acento en los Estados absolutistas como legitimadores del monopolio de violencia.

Si bien en el institucionalismo se han estudiado dos grandes corrientes de pensamiento, este se asume general para el propósito de las líneas que a continuación se presentan, dado que en ambas escuelas se destacan los procesos de análisis, desarrollo y evolución organizacional sustentados en el ejercicio del poder, que si bien fueron también considerados en las posturas de los primeros pensadores y exponentes de la disciplina administrativa, permiten una evaluación diferenciada de ese contexto. Con los autores clásicos de la administración, el modelo está centrado en el alcance de la eficiencia productiva, la concepción del “homo economicus” y la postura de entender las organizaciones como sistemas cerrados que no requieren del entorno para garantizar su permanencia en el mercado. El institucionalismo, por el contrario, promueve el antropocentrismo como base de cualquier fenómeno y destaca en la figura del sujeto la plataforma para entender las acciones comportamentales del mismo. Desde esta perspectiva, la economía es concebida como un “un sistema abierto y dinámico, donde la noción de proceso es más importante que la de equilibrio; atribuye un papel esencial a los hábitos, las instituciones y las relaciones de poder en el proceso de desarrollo económico” (Caballero, 2004, p. 143).

---

*10 Se sugiere en este apartado revisar los trabajos de: Muñoz Jorge Luis y Muñoz Juan Carlos (2011) La importancia del concepto de persona para una nueva praxis administrativa en las organizaciones empresariales. Del “qué es el hombre” al “quién es el hombre”, o del “sujeto” a la “persona”; así mismo el escrito de la Universidad Nacional Autónoma de México (2016). La Concepción del hombre en el sistema económico.*

Lo anterior permite develar las concepciones opuestas economía-administración en la primera mitad del siglo XX, cuando los economistas ya desde el institucionalismo asociaban las múltiples relaciones de los sujetos como entramado de su comportamiento y, por tanto, la no respuesta a las consideraciones disciplinares llevadas a cabo por las lógicas de la matematización y el planteamiento de modelos poco friccionados de mercado; a diferencia de los postulados de los administradores, quienes aún entendían el desarrollo organizacional como un enfoque cerrado, centrado en estudios ingenieriles y con formalismos burocráticos que sustentaban el desarrollo de las organizaciones sociales artificiales.

Sin embargo, en general el trabajo de los institucionalistas se enfoca en posturas generalmente normativas cuyo enfoque no faculta el avance explicativo de la investigación disciplinal, cambio que se presenta con el enfoque de la nueva economía institucional referida en primera instancia con los trabajos de North (1981), DiMaggio y Powell (1983), como respuesta diferente a la visión conductual y utilitarista frente al comportamiento humano derivada de la corriente neoclásica y sustentada en modelos estáticos de racionalidad e institucionalismo homogéneo:

El Neoinstitucionalismo se fundamenta en una teoría alternativa de la acción individual, donde se destaca la naturaleza no reflexiva, rutinaria y predecible del comportamiento humano, además de considerar que los intereses de los actores están determinados por las instituciones. En ese sentido, tienden a rechazar la teoría de la socialización, con su imagen de calidez, por la identificación y la internalización. Muchas de las distinciones de los trabajos de los neoinstitucionalistas implican indagar por los motivos que guían a los actores, por la orientación de la acción y de los contextos en los cuales actúan (...) En el institucionalismo se pretende liberar a la razón de su carácter instrumental, insertando la irracionalidad como una condición natural de los humanos (Arias, 2008, pp.44-47). Para North, las organizaciones “son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo (DiMaggio y Powell, 1999, p. 8).

Desde el punto de vista administrativo-organizacional, la nueva economía permite sustentar los constructos teóricos del *management* al enfocarlos en la realidad institucional “del hacer las cosas según el procedimiento”, empero estos modelos de lección racional carecen de factores globales de fricción – culturales, sociales y ambientales, entre otros- que no necesariamente responden a posturas de legitimación social ya que, para Dimaggio y Powell (1999, citado en Arias 2008, p. 56), el Neoinstitucionalismo ayuda a responder a las anomalías empíricas a las cuales se ven enfrentados los administradores, en cuanto a las diferencias entre los programas y su ejecución, es decir, a las divergencias entre los modelos racionalistas propuestos por los neoclásicos y, modelos alternativos

que son más consistentes con la realidad organizacional propuestos por los desarrollos en las ciencias sociales.

Es en ese orden de ideas donde la apuesta por un humanismo económico y organizacional inicia con la evaluación de sus imperativos y su esencia, aquella donde se devela la respuesta del qué, para quién y el porqué de las acciones económicas y organizacionales.

## Conclusión

Suponer al “hombre-centro” abre múltiples posibilidades, como la de reflexionar que las disciplinas de las ciencias sociales y en particular la economía y la administración están calculadas no solo en el hacer, o en el saber y el conocimiento, y que por tanto es necesario considerar y reconsiderar el *telos* que está velado en cada actuación de las personas.

Referir economía y administración desde una concepción de hombre-centro (antropocentrismo), no garantiza la determinabilidad humanista del acto social y disciplinal, así muchos puedan seguir considerando que la relación se sustenta solo por los aportes del hacer y del saber, pues la eficiencia y el conocimiento son el núcleo de la relación socio-organizacional y el elemento que determina el aproximarse al hombre como centro: “¿Pero de qué tipo de humano se trata? De un humano me atrevo a decir, truncado. Puesto que en ninguna parte (...) se menciona la necesidad de plantear una teoría del ser humano” (Aktouf, 2001b, p. 709).

En consideración opuesta, en el humanismo económico y administrativo el saber y las acciones son la excusa, el pretexto para que los sujetos se relacionen, empero la finalidad es otra; el *telos* de la relación es contribuir al crecimiento como seres humanos del individuo y la sociedad. Al respecto, Chanlat (2004, p. 26) escribe:

Toma así conciencia de que no puede haber buena gestión sin que la atención que se le preste al gobierno de las personas esté a la altura de la que se le da a la administración de las cosas. Para quienes son capaces, tal forma de conciencia representa una herida narcisista dolorosa, pero con el tiempo puede permitir al administrador crecer y aprender a proceder con más prudencia.

Las ciencias sociales desde la visión humanista consideran la propia naturaleza humana y los contextos ético-políticos en los cuales las interrelaciones se presentan, interroga los desarrollos y avances gnoseológicos y funcionalistas bajo los cuales interactúan los sujetos y, a partir de ello, posibilita y valida las múltiples posibilidades de leer el contexto desde múltiples realidades -no sólo bajo la lupa de la cientificidad económico-administrativa-, pues ante todo son sujetos históricos en los cuales el saber y el hacer posibilita y cumple una función

social y cultural, porque “el mundo es por cierto una multiplicidad enorme de Culturas” (Max Neef, 2005, p. 9). En ese mismo sentido, Von Mises (1980, p. 35) escribe:

La acción humana es conducta consciente; movilizadla voluntad transformada en actuación, que pretende alcanzar precisos fines y objetivos; es consciente reacción del ego ante los estímulos y las circunstancias del ambiente; es reflexiva acomodación a aquella disposición del universo que está influyendo en la vida del sujeto.

Bajo estas consideraciones, es fundamental que las disciplinas de las ciencias sociales, particularmente la economía y la administración definan sus imperativos enmarcados en una “visión humana” que determina su esencia y sus compromisos a nivel organizacional y colectivo visto desde la lógica de la empresa, “porque su creación de valor tiene un sentido más amplio que el solo hacer dinero para sus dueños” (Ogliastri, 2003, p. 9).

Por supuesto, el abordaje de estos campos del saber no son tan simples

si se acepta que en el escenario global, son las organizaciones las que de manera preponderante se han visto impactadas y en necesidad de reconfigurarse en el proceso de adaptación a las nuevas realidades sociales y culturales, que les facilite comprender su contexto a partir de lenguajes y significaciones (Muñoz, 2008, p.19).

Lo anterior hace indiscutible para la administración y la economía, una función prioritaria en cuanto teoría del *management*, llevar la discusión por el ser humano más allá del humanismo ingenuo e ideológico definido por las retóricas del discurso económico-administrativo. Es un encargo imperioso y evidentemente inexcusable que se ha sustentado con estos movimientos pendulares de retorno a su esencia en ambos campos del saber.

## REFERENCIAS

- Aktouf, O. (2001a). *La Estrategia del Avestruz Racional. Posglobalización, Economía y Organizaciones*. Cali: Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración.
- Aktouf, O. (2001b). *La Administración: Entre Tradición y Renovación*. Cali: Artes Gráficas del Valle.
- Arias, A. (2008). El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la teoría de la Organización. En: *Revista Gestión y Región* No 6. Universidad Católica Popular del Risaralda. Julio – Diciembre 2008 pp. 31-63
- Aristóteles (1973). *La política*. Libro I, capítulo III. (pp. 19 - 25). Editorial Universo.
- Caballero, G. (2004). Instituciones e historia económica: enfoques y teorías. *Revista de Economía Institucional. Universidad Externado de Colombia*, 6, (10), 135–157.
- Chanlat, A. (1995). Carta a Richard Déry: el Occidente, enfermo de sus dirigentes. *Cuadernos de Administración. La escuela de Montreal sobre humanismo y gestión*, 20, 13 – 41.
- Chanlat, J. (2004). *Ciencias Sociales y Administración. Textos de Administración*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Choza, J. (2012). Aristóteles y la Historia de la Antropología Filosófica. *Thémata. Revista de Filosofía*, 46, 141-169.
- Dimaggio, P. y Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Etzioni, A. (1988). *The moral dimension: Toward a new economics*. New York: The Free press.
- Hobsbawn, E (1962). *The Age of Revolution: Europe 1789-1848* phoenix Press, London
- López, F. (2005). Dobles sentidos y connotaciones en el discurso Administrativo: dispositivos de poder en las organizaciones. *Nuevo Pensamiento Administrativo*. Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración. Cali: Artes Gráficas del Valle.
- Loockwood, D. (1992). *El Trabajador de la Clase Media*. Madrid: Aguilar.

Marx, C. (1985). *Introducción general a la crítica de la economía política* Ed. siglo XXI editores, México

Marx, C. (1984). *El capital. Libro primero. El proceso de producción del capital*, Siglo XXI editores, México

Max Neef, M. (2005). Desarrollo a escala humana. *Revista Asuntos. Universidad de Manizales*, 9, 9–16.

Mill, J. S. (1997). *Ensayo sobre algunas cuestiones disputadas en economía política*. Alianza editorial, sección humanidades.

Morgan, G. (1995). *Imágenes de la organización*. México: Alfaomega-Rama.

Muñoz, J. L. y Muñoz J. C. (2011). La importancia del concepto de persona para una nueva praxis administrativa en las organizaciones empresariales. Del “qué es el hombre” al “quién es el hombre”, o del “sujeto” a la “persona”. *Memorias Congreso Internacional de Administración. Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales* (pp.266 – 284). Manizales: Ed. Universidad Nacional de Colombia.

Muñoz, J. (2009). A propósito del sentido de lo humano en la empresa: ¿utopía realidad? La disonancia entre la retórica del discurso administrativo y las prácticas de gestión humana. *Revista Gestión y Región*, 8, 7-35.

Ogliastri, E. (2003). Alianzas cívicas y la empresa social: una introducción. *Academia. Revista Latinoamericana de Administración* N° 31, pp. 4-13

Pardo, E. (2000). La pobreza en Smith y Ricardo. *Revista de Economía Institucional. Universidad Externado de Colombia*, 2(2) primer semestre de 2000, .pp.211-230

Ramírez, M. (2001). Una aproximación al concepto de desarrollo en Weber. *Revista Ecos de Economía. Universidad EAFIT*, 1 (13), 33-40.

Smith, A. (1983). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. The Wealth of Nations en Wikisource* (2ª ed.). Londres: W. Strahan & T. Cadell., United Kingdom.

Tomás de Aquino (2005). *Suma de Teología III, parte II – II (a)*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos. MCMXC.

Thompson, E. P. (1989). *La Formación de la Clase Obrera en Inglaterra. Tomo I*. Barcelona: Crítica.

Universidad de Cantabria (UNICAN) (2016). *Tema 1. Antes de la Economía. Aristóteles y la economía como parte de la ética*. Documento inédito. Disponible en <http://personales.unican.es/domingur/1.pdf>

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2016). *La Concepción del Hombre en el Sistema Económico*. Documento inédito. Disponible en <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/amma/2.pdf>

Weber, M. (2006). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona. Ediciones Península.

Varela, F. (1988). *Conocer las ciencias cognitivas: tendencias y perspectivas. Cartografía de las ideas actuales*. Barcelona: Gedisa.

Von Mises, L. (1980). *Human Action. A treatise on economics*. San Francisco: Yale University.





*Rivera del Río Magdalena, Puerto Boyaca*

## *Residuos sólidos: problema, conceptos básicos y algunas estrategias de solución*

**RESUMEN:**

Este trabajo es el resultado del marco referencial del proyecto de investigación inscrito en la dirección de investigaciones de la Universidad Católica Pereira titulado “Aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos generados en las dos principales centrales de abasto de Pereira”. denuncia el ininterrumpido crecimiento de los residuos sólidos en el mundo y Colombia, su consiguiente impacto negativo en el ambiente y la necesidad de tener acuerdos conceptuales básicos en la búsqueda de unas concepciones, modelos, estrategias y herramientas que configuren una gestión ambiental que, al menos, minimicen el problema para la humanidad.

**PALABRAS CLAVES:**

Ambiente, contaminación ambiental, gestión ambiental, residuos sólidos, basura.

**CLASIFICACIÓN JEL:** O13, N5, K32, Q2

**ABSTRACT**

The present paper the result of the reference framework of the research Project registered in the research direction of the University Catholique of Pereira entitled “Use of organic solid waste generated in the two whosale market of Pereira”. The paper denounces the continuos and uninterrupted growth of solid waste in the world and Colombia, its consequent negative impact on the environment and the need to have basic conceptual agreements in the search for concepts, models, strategies and tools that configure environmental management that at least minimize the problem for humanity.

**KEY WORDS:**

Environment, environment pollution, solid waste, environmental management, waste

**CLASIFICACIÓN JEL:** O13, N5, K32, Q2

## *Residuos sólidos: problema, conceptos básicos y algunas estrategias de solución<sup>1</sup>*



José Ariel Galvis González<sup>2</sup>

### *Solid waste: the problema, basic concepts and some solution strategies*

*Primera versión recibida el 17 de septiembre de 2016. Versión final aprobada el 22 de noviembre de 2016.*

*Para citar este artículo: Galvis González, José A. (2016). Residuos sólidos: problema, conceptos básicos y algunas estrategias de solución. En: Revista Gestión y Región N° 22 (Julio-Diciembre de 2016); pp. 7-28*

En las últimas dos décadas del siglo XX y las primeras del XXI se ha identificado y ha venido en ascenso la problemática ambiental como una prioridad para casi todos los países del mundo. Es imperiosa la necesidad de establecer una relación sostenible entre el desmedido crecimiento poblacional, la cultura consumista y la demanda irracional de los recursos naturales.

En ese contexto, es evidente el impacto directo causado por los residuos sólidos en términos de la contaminación del recurso hídrico, la polución del aire, la esterilización del suelo, la proliferación de plagas y sus efectos en la salud pública. Sin duda alguna, para la sociedad contemporánea y futura el control o gestión ambiental es un punto crítico que se convierte en un gran desafío desde las perspectivas de la producción, recolección, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos sólidos.

Las prácticas diarias, bien sean de tipo doméstico, comercial o industrial, implican procesos sencillos o complejos que generan una diversidad de bienes e igualmente de desechos; en principio, se les consideran inservibles y se les denomina residuos.

Según Pineda (1998), dentro de esos residuos se encuentran diferentes tipos, clasificados de acuerdo con su estado (líquido, sólido, gaseoso), origen (residencial, comercial, industrial); manejo (peligrosos e inertes) y, por último, a su composición (orgánicos e inorgánicos).

Jaramillo (2003) señala que el crecimiento poblacional, la globalización y la creciente cultura consumista han venido presionando la demanda de recursos naturales y el aumento en la generación de residuos sólidos, derivando

<sup>1</sup> *El presente trabajo es el resultado del referente teórico del proyecto de investigación titulado "Aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos generados en las dos principales centrales de abasto de Pereira", inscrito en la dirección de investigaciones de la Universidad Católica Pereira, en convenio con el Fondo Ganadero de Risaralda*

<sup>2</sup> *Docente de tiempo completo de la facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Pereira.*

en un alto riesgo para el ambiente y la salud pública e imponiendo un gran reto desde la perspectiva de la gestión ambiental.

Acurio (1998) señala que en América Latina y el Caribe, el impacto ambiental negativo ocasionado por el inadecuado manejo de los residuos sólidos municipales, especiales y peligrosos, se manifiesta en el siguiente orden decreciente de riesgo: sitios de disposición final, sitios de almacenamiento temporal, estaciones de transferencia, plantas de tratamiento y recuperación, y finalmente, en el proceso de recolección y transporte.

El impacto ambiental negativo asociado al manejo inadecuado de los residuos sólidos en América Latina y el Caribe está relacionado con la contaminación de los recursos hídricos superficiales, subterráneos y costas marinas; la contaminación atmosférica; la contaminación del suelo y el impacto sobre el paisaje. Acurio (1998) recalca que la protección del ambiente, al igual que las medidas tomadas para la prevención de la contaminación, tienen limitaciones de orden institucional, de legislación ambiental, de recursos financieros y, sobre todo, de vigilancia y autoridad para el cumplimiento de las regulaciones. De otro lado, las políticas para reducir la generación de residuos sólidos urbanos, especiales y peligrosos aún no generan buenos resultados.

Según el documento *What a Waste*, del Banco Mundial (2012), a medida que el mundo avanza hacia su futuro urbano, la cantidad de residuos sólidos municipales (MSW-por su sigla en inglés) como uno de los subproductos más importantes de un estilo de vida urbano, está creciendo aún más rápido que la tasa de urbanización. Hace diez años había en el mundo 2,9 billones de residentes urbanos que generaban cerca de 0,64 kg de MSW por persona al día (0,68 billones de toneladas al año). Este informe estima que hoy estas cantidades han aumentado a: cerca de 3 billones de residentes que generan 1,2 kg por persona día (1,3 billones de toneladas por año). El Banco Mundial pronostica que para el año 2025 estas cifras aumentarán de la siguiente manera: se tendrán 4,3 billones de residentes urbanos generando alrededor de 1,42 kg habitante día de MSW (2,2 billones de toneladas al año). Este informe evidencia el crecimiento del problema y el inminente desafío para su gestión.

## Una revisión global del manejo de residuos sólidos

**Tabla 1.** Comparación de las prácticas de manejo de residuos sólidos por nivel de ingresos (adaptado de Banco Mundial, 2012)

| Actividad                     | Ingreso bajo   | Ingreso medio  | Ingreso alto  |
|-------------------------------|--|--|---|
| <b>Reducción de la fuente</b> | No hay programas organizados, pero la reutilización y las bajas tasas de generación de residuos por individuo son comunes.   | Algunas discusiones sobre la reducción de fuentes, pero raramente incorporadas en un programa organizado.  | Los programas educativos organizados enfatizan los tres "R": reducir, reutilizar y reciclar. Más responsabilidad del productor y enfoque en el diseño del producto.   |
| <b>Colección</b>              | Esporádico e ineficiente. El servicio está limitado a las áreas de alta visibilidad, los ricos y los negocios dispuestos a pagar. Alta fracción de recolección de impactos inertes y fértiles: colección total por debajo del 50%.   | Mejora del servicio y aumento de la recaudación en las zonas residenciales. Mayor flota de vehículos y más mecanización. La tasa de recolección varía entre el 50 y el 80%. Las estaciones de transferencia se incorporan lentamente al sistema SWM.   | Tasa de recolección superior al 90%. Camiones compactadores y vehículos altamente mecanizados y estaciones de transferencia son comunes. El volumen de desechos es una consideración clave. Envejecimiento de los trabajadores de la colección a menudo una consideración en el diseño del sistema.   |
| <b>Reciclaje</b>              | Aunque la mayor parte del reciclaje se realiza a través del sector informal y la recolección de residuos, las tasas de reciclaje tienden a ser altas tanto para los mercados locales como para los mercados internacionales y las importaciones de materiales para el reciclaje, incluidas las mercancías peligrosas, como los desechos electrónicos y barcos destruidos. Los mercados de reciclaje no están regulados e incluyen una serie de "intermediarios". Grandes fluctuaciones de precios. | El sector informal todavía está involucrado; algunas instalaciones de clasificación y procesamiento de alta tecnología. Las tasas de reciclaje siguen siendo relativamente altas. Los materiales se importan a menudo para el reciclaje. Los mercados de reciclaje son algo más regulados. Los precios de los materiales fluctúan considerablemente. | Los servicios de recolección de materiales reciclables y las instalaciones de clasificación y procesamiento de alta tecnología son comunes y regulados. Aumentar la atención hacia los mercados a largo plazo. Tasas generales de reciclaje superiores a los bajos y medianos ingresos. El reciclaje informal todavía existe (por ejemplo, recolección de latas de aluminio). Responsabilidad extendida del producto común. |

| Actividad            | Ingreso bajo   | Ingreso medio   | Ingreso alto   |
|----------------------|--|---|--|
| <b>Fertilización</b> | Pocas veces se realiza formalmente, a pesar de que la corriente de residuos tiene un alto porcentaje de material orgánico. Mercados para, y conciencia de, falta de abono.       | Las grandes plantas de abono a menudo no tienen éxito debido a la contaminación y los costos de operación (poca separación de residuos); Algunos proyectos de compostaje a pequeña escala a nivel comunitario / vecinal son más sostenibles. Abonar es elegible para proyectos MDL, pero no es generalizado. Aumento del uso de la digestión anaeróbica.      | Ser más popular en el patio trasero y en las instalaciones de gran escala. La corriente de desechos tiene una porción más pequeña de abono que los países de ingresos bajos y medianos. Una mayor segregación de la fuente facilita el abono. La digestión anaeróbica aumenta en popularidad. Control de olores críticos.                                |
| <b>Incineración</b>  | No es común y generalmente no tiene éxito debido a los altos costos de capital, técnicos y de operación, alto contenido de humedad en los desechos y alto porcentaje de inertes. | Algunos incineradores se utilizan, pero experimentan dificultades financieras y operacionales. El equipo de control de la contaminación atmosférica no está avanzado y a menudo se sobrepasa. Poco o ningún monitoreo de emisiones. Los gobiernos incluyen la incineración como una posible opción de eliminación de desechos, pero los costos son excesivos. | Prevalencia en áreas con altos costos de tierra y baja disponibilidad de tierra (por ejemplo, islas). La mayoría de los incineradores tienen algún tipo de control ambiental y algún tipo de sistema de recuperación de energía. Los gobiernos regulan y monitorean las emisiones. Aproximadamente tres (o más) veces el costo de veredero por tonelada. |

| Actividad                     | Ingreso bajo  | Ingreso medio  | Ingreso alto   |
|-------------------------------|---|--|--|
| <b>Vertederos / Basureros</b> | <p>Los sitios de baja tecnología usualmente abren el vertido de desechos. Alta contaminación a acuíferos cercanos, cuerpos de agua, asentamientos. A menudo reciben desechos médicos. Desechos regularmente quemados. Impactos significativos en la salud de los residentes y los trabajadores locales.</p>                             | <p>Algunos vertederos controlados y sanitarios con algunos controles ambientales. El vertimiento abierto es todavía común. Los proyectos de MDL para el gas de vertedero son más comunes.</p>  | <p>Vertederos sanitarios con una combinación de revestimientos, detección de fugas, sistemas de recolección de lixiviados y sistemas de recolección y tratamiento de gases. A menudo resulta problemático abrir nuevos vertederos debido a las preocupaciones de los vecinos. El uso después de la clausura de sitios cada vez más importantes; por ejemplo, campos de golf y parques.</p> |
| <b>Costos</b>                 | <p>Los costos de recolección representan del 80 al 90% del presupuesto de manejo de residuos sólidos municipales. Las tarifas de residuos son reguladas por algunos gobiernos locales, pero el sistema de recaudación de tasas es ineficiente. Sólo una pequeña proporción del presupuesto se destina a la eliminación de desechos.</p> | <p>Los costos de recolección representan del 50% al 80% del presupuesto municipal de manejo de residuos sólidos. Los honorarios de residuos son regulados por algunos gobiernos locales y nacionales, más innovación en la recaudación de honorarios, por ejemplo incluirlos en las facturas de electricidad o agua. Los gastos en flotas de recolección mecanizada y eliminación son más altos que en países de bajos ingresos.</p> | <p>Los costos de recaudación pueden representar menos del 10% del presupuesto. Grandes asignaciones presupuestarias a instalaciones de tratamiento de residuos intermedios. La participación comunitaria inicial reduce los costos y aumenta las opciones disponibles para los planificadores de residuos (por ejemplo, reciclaje y compostaje).</p>                                       |

**Tabla 2.** Generación de residuos proyectada a 2025 por regiones del mundo

| Región | Datos actuales                    |                               |                  | Proyecciones para 2025     |                                   |                                |                        |
|--------|-----------------------------------|-------------------------------|------------------|----------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|------------------------|
|        | Total población urbana (millones) | Generación residuos urbanos   |                  | población proyectada       |                                   | Residuos urbanos proyectados   |                        |
|        |                                   | Per Cápita (Kg /persona /día) | Total (Tons/día) | Total población (millones) | Total población urbana (millones) | Por persona (Kg/ persona/ día) | Total (Toneladas /día) |
| Africa | 260                               | 0,65                          | 169,119          | 1,152                      | 518                               | 0,85                           | 441,84                 |
| EAP    | 777                               | 0,95                          | 738,958          | 2,124                      | 1,229                             | 1,5                            | 1,885,379              |
| ECA    | 227                               | 1,1                           | 254,389          | 339                        | 239                               | 1,5                            | 354,81                 |
| LCR    | 399                               | 1,1                           | 437,45           | 681                        | 466                               | 1,6                            | 728,392                |
| MENA   | 162                               | 1,1                           | 173,545          | 379                        | 257                               | 1,43                           | 369,32                 |
| OECD   | 729                               | 2,2                           | 1,566,286        | 1,031                      | 842                               | 2,1                            | 1,742,417              |
| SAR    | 426                               | 0,45                          | 192,41           | 1,938                      | 734                               | 0,77                           | 567,545                |
| Total  | 2980                              | 1,2                           | 3,532,252        | 7,644                      | 4,285                             | 1,4                            | 6,069,703              |

### Estadísticas de Colombia

En Colombia, a cargo del departamento nacional de estadísticas DANE se implementó a partir del año 2012, la cuenta ambiental de residuos sólidos que hace parte del subsistema de las cuentas de flujos de materiales en unidades físicas que precisa el sistema de contabilidad ambiental y económica, SCAE. Este sistema tiene como objetivo esencial organizar la información sobre la generación de residuos sólidos y la gestión de sus flujos hacia instalaciones de reciclaje, rellenos sanitarios o directamente al ambiente. La cuenta permite estimar indicadores relacionados con la presión que genera la dinámica de las actividades económicas sobre el ambiente.

En este sentido se presenta la Tabla 3, en la que se puede observar a pesar de solo tres años de registro de datos, cómo en Colombia la generación de residuos sólidos va en incremento, lo que guarda coherencia con la tendencia latinoamericana y mundial.

**Tabla 3.** Oferta de residuos sólidos y productos residuales, por agente generador. Años 2012 – 2014 (DANE, 2015)

| Toneladas |  |   |   |                                     |
|-----------|--|---|---|-------------------------------------|
|           | Industrias                                   | Hogares   | Acumulación   | Total                               |
| Oferta*   | <i>Residuos generados por las industrias</i> | <i>Residuos generados por el consumo final de los hogares</i> | <i>Residuos del desguace y demolición de activos producidos</i> | <i>Suministro total de residuos</i> |
| 2012      | 9.493.498                                    | 8.717.287   | -   | 18.210.784                          |
| 2013      | 10.704.337                                   | 8.607.685   | -   | 19.312.021                          |
| 2014p     | 12.205.314                                   | 8.899.138   | -   | 21.104.452                          |

Fuente: DANE, Encuesta Ambiental Industrial; IDEAM, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; DIAN, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Siguiendo a Jaramillo (2003), la mala disposición de residuos genera deterioro al ambiente; uno de los impactos directos es la contaminación de fuentes hídricas, tanto superficiales como subterráneas. Esta se presenta porque se realizan vertimientos de basura en ríos, canales y arroyos, así como la descarga de líquido percolado o lixiviado, producto de la descomposición de los desechos en los botaderos a cielo abierto o cuando se depositan en lugares inapropiados.

Un segundo efecto negativo es la contaminación del suelo, generado por el abandono y la acumulación de residuos, que produce el envenenamiento de los suelos debido a las descargas de sustancias tóxicas y altera sus condiciones fisicoquímicas. Un tercer impacto negativo es la contaminación del aire, debido a que los residuos sólidos abandonados en los botaderos a cielo abierto en calles, vías, parques, producen infecciones respiratorias e irritaciones nasales y de los ojos, aunado a las molestias que producen los malos olores.

Un cuarto efecto está relacionado con la contaminación visual, provocado por la inadecuada disposición de residuos sólidos. Esto deteriora el ecosistema urbano, zonas de recreación, sitios turísticos y tierras agrícolas; además, afecta la estética propia de cada uno de esos lugares.

Otro aspecto que señala Jaramillo (2003) es que se puede generar una serie de riesgos indirectos, como la proliferación de animales portadores de microorganismos que transmiten enfermedades a la población, conocidos como vectores, dentro de los cuales se pueden mencionar: moscas, mosquitos, ratas, cucarachas y otros, que encuentran en los residuos sólidos además de alimento, un refugio y ambiente favorable para su reproducción. Esto, a su vez, se convierte en un caldo de cultivo para la transmisión de enfermedades.

Según Annea y Lafour (1997), en una mirada panorámica a nivel mundial, muestran que los países industrializados utilizan el 80% de los recursos naturales del planeta. Estos modelos de desarrollo exigen grandes cantidades de recursos y energía para transformar la materia prima, transformación acompañada de una gran cantidad de residuos no desechables que contaminan el ambiente. De igual manera, los estilos de vida se distinguen por un consumo

indebido de productos y envases desechables, lo cual crea una cultura del desperdicio.

Anneca y Lafour (1997) señala que dichas naciones, según datos recientes, producen alrededor de 2 kilogramos de desechos sólidos diarios *per cápita*. La producción de residuos sólidos contaminantes ha sobrepasado los límites admisibles y tolerables por la población a tal punto, de no contar con los lugares necesarios para disponer, enterrar y vertir sus propios residuos.

## Conceptos básicos

### Residuo sólido

Se entiende por residuo sólido todo material destinado al abandono por su productor o poseedor, pudiendo resultar de un proceso de fabricación, transformación, utilización, consumo o limpieza

### Clasificación de los residuos sólidos

Han sido clasificados de diversas maneras. Estructuralmente mantienen ciertas características desde su origen hasta su disposición final. Los diferentes usos de los materiales, su biodegradabilidad, combustibilidad, reciclabilidad y aprovechamiento, juegan un papel importante en la percepción de quien los clasifica, con la posibilidad de discrepancias entre una u otra clasificación. Respetando la estructura química, el origen y destino potencial final, se presenta la siguiente clasificación:

**Residuos sólidos orgánicos:** son los materiales residuales que, en algún momento, tuvieron vida, formaron parte de un ser vivo o derivan de los procesos de transformación de combustibles fósiles. Dentro de ellos se encuentran:

**Putrescibles:** son los residuos que provienen de la producción o utilización de materiales naturales sin transformación natural significativa; por ello y por su grado de humedad mantienen un alto grado de biodegradabilidad. Entre ellos se pueden mencionar: residuos forestales o de jardín, residuos animales, residuos de comida, heces animales, residuos agropecuarios y agroindustriales, entre otros.

**No putrescibles:** residuos cuyas características biológicas han sido modificadas, al grado en que determinadas condiciones pierden su biodegradabilidad. Comúnmente son los combustibles, entre los cuales se encuentran:

- Naturales: la condición determinante de la pérdida de biodegradabilidad es la falta de humedad, por ejemplo el papel, el cartón, los textiles de fibras naturales, y la madera, entre otros.
- Sintéticos: residuos no biodegradables altamente combustibles, provenientes de procesos de síntesis petroquímica, como por ejemplo los plásticos, las fibras sintéticas, entre otros.

**Residuos sólidos inertes:** son aquellos no biodegradables ni combustibles que provienen generalmente de la extracción, procesamiento o utilización de los recursos minerales; por ejemplo, el vidrio, los metales, los residuos de construcción y demolición de edificios, tierras, escombros, entre otros.

**Residuos que pueden ser peligrosos o no peligrosos:** están definidos por una o más de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad y biológico infeccioso. Por sus características físicas, químicas o biológicas, pueden o no ser acoplados a procesos de recuperación o transformación, y en casos extremos tratarse para su incineración o confinamiento controlado.

De acuerdo con la fuente generadora, los residuos pueden ser: residuos sólidos urbanos, residuos de construcción (residuos sólidos inertes), residuos agropecuarios, residuos clínicos o sanitarios, residuos sólidos depuradoras de agua (lodos), residuos de incineración, residuos industriales.

**Residuos sólidos urbanos:** los residuos sólidos urbanos, conocidos popularmente como “basuras” que se producen en los núcleos de población, constituyen un problema para el hombre desde el momento en que su generación alcanza importantes volúmenes y, como consecuencia, empieza a invadir su espacio vital o de esparcimiento.

Se incluyen todos los residuos que se generan en la actividad doméstica, comercial, industrial y de servicios, así como los procedentes de la limpieza de calles, jardines y parques. Según la procedencia y la naturaleza de estos residuos, se pueden clasificar en: domiciliarios (procedentes de la actividad doméstica); voluminosos de origen doméstico (embalajes, muebles); comerciales, procedentes de las actividades empresariales; residuos de limpieza de vías y áreas públicas generadas en la limpieza de calles, arreglo de parques y jardines, entre otros.

**Residuos agropecuarios:** son considerados en general de naturaleza orgánica; como tales, comparten características similares con otros residuos de origen agroindustrial y con la parte orgánica de los residuos sólidos urbanos. La diferencia básica radica en que los residuos agropecuarios se producen en su entorno natural, mientras que los de origen agroindustrial son generados en

procesos de transformación de los productos agrícolas y, finalmente, los urbanos que se generan en el proceso de consumo.

Los residuos agropecuarios se compone de los siguientes grupos: residuos agrícolas, forestales, ganaderos y de industrias agropecuarias.

Independientemente de su origen o estructura, los residuos sólidos son factibles de reutilizarse, recuperarse o reciclarse. El nivel de concientización, la voluntad política, los recursos legales y la tecnología disponible, son factores decisivos para llevar a cabo algún sistema de gestión. El recurso económico y su disponibilidad juegan un papel importante, pero no deben ser determinantes para lograr la gestión de los residuos sólidos, de una forma que armonice con el medio ambiente y la salud pública.

### **Lixiviados**

Son los líquidos que se forman por la reacción, arrastre o filtrado de los materiales que constituyen los residuos sólidos y que contienen sustancias en forma disuelta o en suspensión que pueden infiltrarse en los suelos o escurrirse fuera de los sitios en los que se depositan residuos sólidos y que pueden dar lugar a la contaminación del suelo y de cuerpos de agua (Jaramillo y Zapata, 2008).

### **Gestión integral de los residuos**

Es el conjunto articulado e interrelacionado de acciones y normas operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación para el manejo de los residuos sólidos, desde su generación hasta la disposición final, a fin de lograr beneficios ambientales, la optimización económica de su manejo y su aceptación social, respondiendo a las necesidades y circunstancias de cada localidad o región (Jaramillo y Zapata, 2008).

### **Aprovechamiento de residuos**

Conjunto de acciones cuyo objetivo es recuperar el valor económico de los residuos mediante su reutilización, remanufactura, rediseño, reciclado y recuperación de materiales... o de energía (Jaramillo y Zapata, 2008).

### **Estrategias de solución**

#### ***ISWM (Integral System Waste Management)***

El Banco Mundial (2012) señala que la gestión integral de residuos sólidos (ISWM, por sus siglas en inglés) refleja la necesidad de un acercamiento muy cuidadoso a la selección y aplicación de una tecnología apropiada, condiciones de trabajo y el establecimiento de una licencia social entre la comunidad; así

como el diseño de una política de una autoridad local que haga efectiva la gestión de los residuos sólidos.

ISWM está basado en diferentes grados de apreciación y participación, como el rol crítico de la comunidad, trabajadores y ecosistemas locales que son efectivos en la gestión de los residuos sólidos. Asimismo, la gestión integral debe conducir a la formulación y consecución de claros objetivos basados en la jerarquía: reducir, reusar-reutilizar, reciclar y a menudo agregando una cuarta "R" para la recuperación. Después de utilizar esta estrategia, quedarán como opciones finales la incineración, los rellenos sanitarios u otras opciones de disposición (Figura 1).



**Figura 1.** Manejo residuos sólidos en *What Waste* (Banco Mundial, 2012)

En el caso colombiano, para abordar la problemática e intentar sus soluciones se plantea desde el marco jurídico y como instrumentos de gestión y control las siguientes estrategias:

### **Política de gestión integral de residuos sólidos (1998)**

Esta política se fundamenta en los principios del desarrollo sostenible, bajo tres presupuestos: la minimización del impacto ambiental negativo que causan los residuos, el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en general, así como de las condiciones sociales de quienes intervienen directamente en las actividades relacionadas con la gestión de los residuos sólidos.

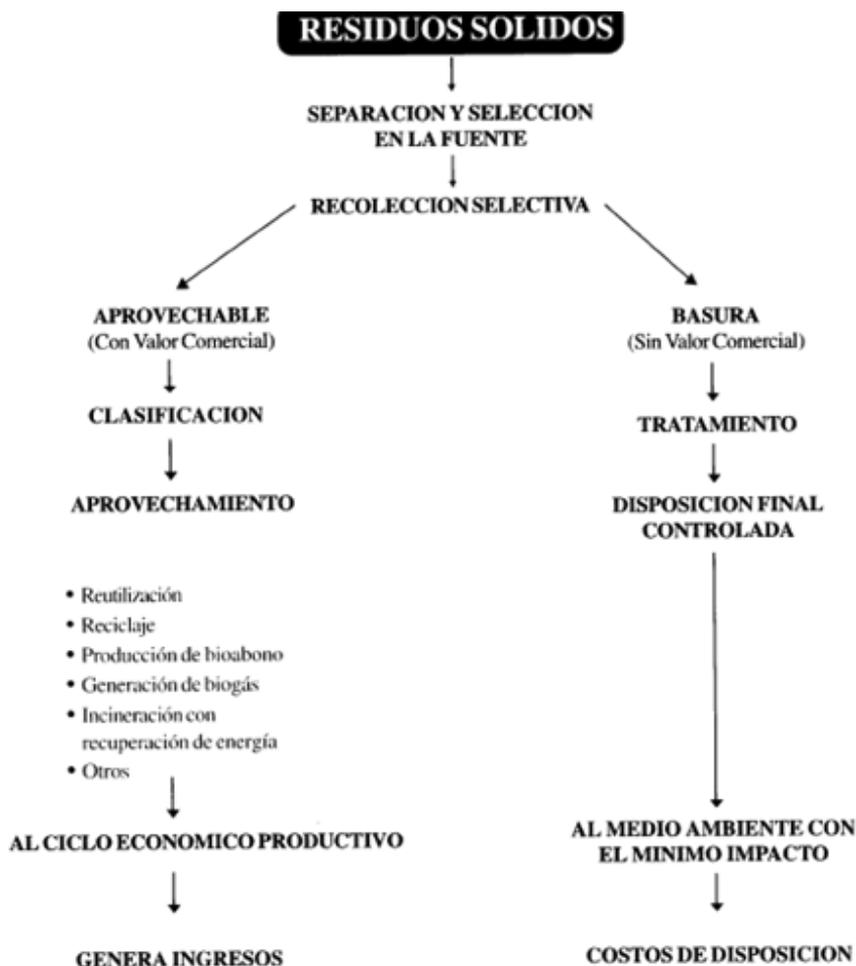
La política tiene dos grandes componentes: el primero, relacionado con el saneamiento ambiental como obligación a cargo del Estado y que se orienta a establecer un marco de acción para las entidades públicas con responsabilidades en cuanto a la gestión de residuos sólidos, involucrando diferentes estrategias para fortalecer la acción del Estado en esta temática. El segundo se refiere a la vinculación que el sector privado tiene como una de las grandes fuentes de generación de residuos y que, en consecuencia, no debe evadir su responsabilidad con el problema, ni su compromiso con las acciones de solución.

El alcance de esta política en relación con el sector privado está determinada por la directriz de producción limpia, en lo referente a la minimización de residuos. Con base en el desarrollo de la cual se priorizan las acciones ambientales que deben implementarse sectorialmente.

En relación con la gestión de los residuos sólidos a cargo de las entidades del Estado, la política articula los aspectos técnicos, económicos, administrativos, ambientales y sociales, además de involucrar el servicio de aseo.

El diseño de la política contempla la implementación de la gestión integrada de residuos sólidos (GIRS) de todo tipo, peligrosos o no peligrosos, aplicando todas las actividades asociadas al manejo de los diversos flujos al interior de la sociedad.

La GIRS contempla las siguientes etapas lógicamente definidas y articuladas: identificación de las fuentes generadoras para la reducción desde el origen, aprovechamiento y valorización; tratamiento y transformación, y disposición final controlada (Figura 2).



**Figura 2.** Manejo de residuos sólidos (Política nacional de residuos, 2010).

### **Política nacional de producción y consumo (2010)**

Esta política se orienta a cambiar los patrones insostenibles de producción y consumo por parte de los diferentes actores de la sociedad nacional, lo que contribuirá a reducir la contaminación, conservar los recursos, favorecer la integridad ambiental de los bienes y servicios y estimular el uso sostenible de la biodiversidad, fuentes de la competitividad empresarial y de la calidad de vida.

La política también responde a los compromisos adquiridos voluntariamente por el país en el marco del proceso de Marrakech 1, impulsado por la ONU para dar cumplimiento al capítulo III del plan de implementación de la cumbre mundial de Johannesburgo (2002). Este mismo proceso reafirma y pretende avanzar más allá de la agenda 21, proceso orientado al estímulo de una producción más limpia, a partir de la Cumbre de la tierra ONU (1992).

A partir de ese año, para mejorar el desempeño ambiental de los sectores productivos, varios gobiernos de todo el mundo promueven la producción más limpia como una estrategia complementaria a los instrumentos regulatorios. El principio central de la estrategia de producción más limpia y conceptos asociados como el de ecoeficiencia, considera que la contaminación y la acelerada pérdida de recursos naturales constituyen un indicador de ineficiencias en la producción y en el uso de productos y servicios.

En la medida que estas ineficiencias se evitan con acciones y herramientas preventivas, los sectores mejoran su desempeño ambiental. En Colombia, la producción y el consumo sostenible se institucionalizan como estrategia relevante para avanzar en la gestión ambiental articulada de los sectores tanto público como privado.

La producción más limpia y el consumo sostenible se han convertido en nuevos paradigmas para la gestión ambiental, lo que ha contribuido a la evolución de su enfoque. Algunos ejemplos a ese cambio de paradigma se ilustran en avances internacionales como los centros e instrumentos de comando versus incentivos del mercado, la optimización de procesos versus optimización del ciclo de vida del producto y negocios sostenibles, la gestión de residuos versus cadenas productivas, redes de empresas y simbiosis industrial, y la cultura de consumo versus cultura de consumo sostenible.

Por su parte, existe el Decreto 1713 agosto 6 de 2002, modificado por el Decreto nacional 838 de 2005, “por el cual se reglamenta la ley 142 de 1994, la ley 632 de 2000 y la ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto ley 2811 de 1974 y la ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos.

En el marco de este Decreto, se entiende la gestión integral de residuos sólidos como el conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos producidos, el destino más adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de recuperación, aprovechamiento, comercialización y disposición final.

De igual forma, hace referencia al almacenamiento, aprovechamiento y manejo integral de residuos sólidos, entendido este último como el proceso mediante el cual los materiales recuperados se reincorporan al ciclo económico y productivo en forma eficiente, por medio de la reutilización, el reciclaje, la incineración con fines de generación de energía, el compostaje o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales y/o económicos.

La Guía Técnica Colombiana GTC 86 (2003,10,22) para la implementación de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, presenta directrices para realizar una gestión integral de residuos considerando las diferentes etapas de manejo que van desde la generación, tratamiento hasta la disposición final.

Esta guía Señala que la gestión de residuos sólidos es una actividad que debe ser tenida en cuenta por todo aquel que los genere, tanto en los hogares como en la industria y en los ámbitos institucional y comercial, entre otros. Incluye no solo las actividades propias de manejo de residuos, sino también su planeación, implementación, operación, seguimiento y control.

Esta gestión va dirigida no solo a entregar los residuos a las empresas encargadas de su manejo, sino también a la implementación de las etapas de manejo de los residuos, a saber: minimización de su generación, separación en la fuente, almacenamiento adecuado, transporte, tratamiento en los casos necesarios y disposición final. También está dirigida a ejecutar las acciones necesarias para promover su aprovechamiento y tratamiento adecuado.

Una gestión apropiada de residuos contribuye a la disminución de los impactos ambientales negativos asociados a cada una de las etapas de su manejo y, de igual manera, contribuye a generar algunos beneficios de tipo económico.

De esta guía se desprenden otras que se orientan al manejo de etapas y residuos específicos; por ejemplo: GTC 24 (1998) actualización; guía para la separación en la fuente; GTC 35 (1997); guía para la recolección selectiva de residuos sólidos; GTC 53-2 (1998); guía para el aprovechamiento de residuos plásticos; 53-4 (1998) guía para el reciclaje de papel y cartón, entre otras.

Como puede observarse, tanto en el marco mundial como en el caso colombiano se dispone de diferentes estrategias, normas reguladoras, guías técnicas y programas específicos que tienen la intención de solucionar la problemática generada alrededor del manejo de los residuos sólidos. No obstante, como lo demuestran los datos estadísticos, el problema no se detiene sino que va en aumento.

Al parecer algo está faltando que no se soluciona con estudios rigurosos de orden cualitativo o cuantitativo, con políticas y normativas estatales o supraestatales, ni con la formulación de normas técnicas. En este sentido, pudiera plantearse la hipótesis de acompañar los elementos referidos con una clara convicción, diseño, implementación y monitoreo permanente sobre una “Educación ambiental” que permee y comprometa activamente a los actores, no solo institucionales del orden público y privado, sino también a la ciudadanía, ya que que todos hacen parte de la problemática.

## Referencias

Acurio, G. (1997). *Diagnóstico de la situación de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana.

Anneca, S. y Lajour, M. (1997). *Problemática de los residuos sólidos urbanos modelo argentino para una solución*. Buenos Aires: Ecosignos virtual.

Banco Mundial (2012). *What Waste. A Global Review of Solid Waste Management*.

DANE (2016). *Boletín Técnico. Cuenta Ambiental y Económica de flujos de materiales-residuos sólidos 2012-2014*. Bogotá: Autor.

Decreto 1713 (2002). *Reglamenta Ley 99 de 1993 en relación con la gestión integral de residuos sólidos*. Bogotá.

Guía Técnica Colombiana, GTC 35 (1997). *Gestión ambiental. Recolección selectiva de residuos en la fuente*. Bogotá: ICONTEC.

Guía Técnica Colombiana, GTC 53-2 (1998). *Gestión ambiental. Guía para el aprovechamiento de residuos plásticos*. Bogotá: ICONTEC.

Guía Técnica Colombiana, GTC 53-4 (1998). *Gestión ambiental. Guía para el reciclaje de papel y cartón*. Bogotá: ICONTEC.

Guía Técnica Colombiana, GTC 86 (2003). *Gestión Ambiental. Implementación Gestión Integral de Residuos Sólidos*. Bogotá: ICONTEC.

Guía Técnica Colombiana, GTC 24 (2009). *Actualización. Gestión Ambiental. Residuos Sólidos. Guía para la Separación de Residuos en la Fuente*. Bogotá: ICONTEC.

Jaramillo, J. (2003). *Efectos de la inadecuada gestión de residuos sólidos*, Universidad de Antioquia. Medellín: Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente.

Jaramillo, G. y Zapata, L. (2008). *Monografía Gestión Ambiental*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Ley 99 de 1993. *Ley General Ambiental por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente*. Bogotá.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (1998). *Gestión Integral de Residuos Sólidos*. Santafé de Bogotá: Autor.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial (2010). *Política Nacional de Producción y Consumo*. Bogotá: Autor.

ONU (1992). *Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sustentable (CMDS). Agenda 21 sección II: Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, capítulo 21*. Río de Janeiro: Autor.

ONU (2002). *Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sustentable. Programa 21, capítulos 20 a 22: Gestión ecológica racional de los desechos peligrosos, sólidos y radioactivos*. Johannesburgo: Autor.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1996). *Análisis Sectorial de Residuos Sólidos en Colombia*. Bogotá: Autor.

Pineda, S. (1998). *Manejo y Disposición de Residuos Sólidos Urbanos*. Bogotá: ACODAL.





*Coliflor mercado de Pasto*

*Pertinencia de los programas de  
Especialización y Maestría en Pedagogía  
y desarrollo humano de la Universidad  
Católica de Pereira*

**RESUMEN:**

El artículo evalúa la pertinencia de los programas de Especialización y Maestría en Pedagogía y desarrollo humano de la Universidad Católica de Pereira. Se propuso analizar las condiciones de inserción y escalas salariales, identificar las competencias más y menos desarrolladas durante el período de estudio y conocer la percepción de algunos integrantes de los dos programas académicos, de graduados sobresalientes y de empleadores. Para obtener la información requerida, se realizaron encuestas telefónicas con graduados de la Especialización y la Maestría, además de encuestas directas a una muestra no aleatoria de empleadores, entrevistas semiestructuradas a integrantes del Comité Curricular y a graduados sobresalientes. Se corroboraron los elementos teóricos que establecen una relación directa entre el nivel de escolaridad y la tasa de remuneración salarial, así como desde otros enfoques de la teoría del capital humano.

**PALABRAS CLAVES:**

Pertinencia, Educación, Mercado, Pedagogía y desarrollo humano, Universidad Católica de Pereira.

**CLASIFICACIÓN JEL:** G14, I2, I21, J24, N3

**ABSTRACT:**

The present research focused on evaluating of the pertinence of the Specialization and Master's programs in Pedagogy and Human Development (PYDH) of the Catholic University of Pereira (UCP). In addition, it was proposed to analyze the conditions of insertion and salary scales, to identify the developed competences during the study period and to know the perception of some members of the Curricular Committee of these academic programs, several outstanding graduates and a non-random sample of employers. In order to obtain the required information, surveys were conducted with graduates of the specialization and masters, according to sample size, by telephone; direct surveys were applied to a non-random sample of employees; semi-structured interviews were made to some members of the Curricular Committee and to outstanding graduates. The theoretical elements that establish a direct relationship between the level of schooling and the rate of salary remuneration were proved (Shultz and Becker, 1964), as well as other approaches to Human Capital Theory.

**KEY WORDS:**

Pertinence, Education, Market, Pedagogy and Human Development, Catholic University of Pereira.

**CLASIFICACIÓN JEL:** G14, I2, I21, J24, N3

# *Pertinencia de los programas de Especialización y Maestría en Pedagogía y desarrollo humano de la Universidad Católica de Pereira<sup>1</sup>*



Yasmín Tovar Quesada<sup>2</sup>

Armando Gil Ospina<sup>3</sup>

## *Relevance of the Specialization and Master's Programs in Pedagogy and Human Development of the Catholic University of Pereira*

*Primera versión recibida el 8 de febrero de 2017. Versión final aprobada el 5 de marzo de 2017.*

*Para citar este artículo: Tovar Quesada, Jasmín, Gil Ospina, Armando. (2016). Pertinencia de los programas de Especialización y Maestría en Pedagogía y desarrollo humano de la Universidad Católica de Pereira. En: Revista Gestión y Región N° 22 (Julio-Diciembre de 2016); pp. 7-28*

*La educación es el arma más poderosa  
que puedes usar para  
cambiar el mundo  
Nelson Mandela*

La Universidad Católica de Pereira (UCP), respaldada por su filosofía institucional, maximiza esfuerzos en preservar y acrecentar la calidad de todos los servicios educativos a nivel de pregrado y posgrado. Para ello, establece como uno de los propósitos misionales conocer en plenitud la región, las condiciones del desarrollo socioeconómico, los determinantes de la calidad de vida y, en consonancia con ello, aportar reflexiones, investigaciones, apoyos y participación proactiva en los procesos de planificación y transformación social.

La pertinencia también se relaciona con los graduados; la importancia de los estudios de graduados reside en que, a través de ellos, las universidades pueden construir diagnósticos que permiten determinar fortalezas y áreas de oportunidad, para evitar la oferta de opciones educativas poco pertinentes y, por lo mismo, alejadas de la realidad en la que habrán de desempeñarse los futuros profesionales (Fresán, citado en Gil, Vivas y Benítez, 2015, p.72).

<sup>1</sup> Trabajo de investigación Realizado por Yasmín Tovar Quesada para obtener el título de maestría en Pedagogía y Desarrollo Humano de la Universidad Católica de Pereira.

<sup>2</sup> Magíster en Pedagogía y Desarrollo Humano. Universidad Católica de Pereira. Contacto:

<sup>3</sup> Armando Gil Ospina. Director de Trabajo de Grado. Universidad Católica de Pereira. Contacto: armando.gil@ucp.edu.co

En consecuencia, una de las estrategias que implementa la UCP para asegurar la pertinencia de los distintos programas educativos es, precisamente, la realización de un plan de seguimiento a los graduados para efectuar la correspondiente evaluación de sus resultados (Plan de Mejoramiento) y, de este modo, alcanzar los logros propuestos.

En efecto, la presente investigación está relacionada con el proceso de seguimiento a los graduados de los programas de Especialización y Maestría en Pedagogía y Desarrollo Humano, de la facultad de Ciencias Humanas, Sociales y de la Educación (FCHSE), en aras de conocer su pertinencia académica, social y económica; esta última a través de la inserción en el mercado laboral.

Este artículo resume el proceso de investigación que partió de la pregunta por la pertinencia del programa de posgrado en Pedagogía y desarrollo humano de la UCP e inserción de los graduados en el mercado laboral de la AMCO, 2012-2016. En consecuencia, se formuló como objetivo general evaluar la pertinencia no solo de los programas académicos, sino también de la percepción de los posgraduados y la situación en el mercado; este interés implicó un acercamiento a los empleadores y a otros agentes educativos.

La revisión de la bibliografía temática al respecto permitió hallar los fundamentos teóricos que orientaron la investigación; se trata de la teoría del capital humano (Schultz, Becker y Mincer). Posteriores autores han generado otras alternativas teóricas en el marco de la Teoría, entre otros, Arrow, Spence y Stiglitz, las cuales permitieron la interpretación de resultados.

En relación con la metodología del trabajo, estuvo orientado por el enfoque de decisiones, toda vez que se pretende más que realizar aportes teóricos, sugerir algunas recomendaciones de mejoramiento en los programas objeto de estudio. Además, por el manejo de las variables, es de carácter tanto descriptiva como “ex post facto” (Sampieri, 2014, pp. 92-96) y sincrónica o transversal, por la definición de un período corto para su estudio.

Los resultados de mayor relevancia hallados son los siguientes: entre los factores que explican la inserción laboral de los posgraduados de la institución, se destacan en su orden: las competencias del perfil laboral (61%); la profesión (17%); la experiencia laboral (6%) y la aspiración salarial (5%).

La mayoría de los empleadores cuentan en sus instituciones con personal posgraduado en las áreas académicas referidas. El 40% de magíster y 34% de especialistas. Las distribuciones de sus cargos en los respectivos lugares de trabajo por rango de responsabilidad son: 83% en nivel medio y 6% en nivel alto.

Antes de cursar los estudios de especialización, el 26% tenían salarios superiores a 3 SMMLV y, posteriormente, un 33% de los encuestados

devengaban más de 3 SMMLV; este cambio puede ser explicado teóricamente, por la relación directa entre educación y tasa salarial: a mayor nivel de educación, corresponde un nivel de salario más alto. Esta situación la refuerzan por los siguientes resultados estadísticos: el 77% devengaban menos de 3 SMMLV y, en condición de especialistas disminuyó a 67%.

Antes de cursar los estudios de maestría, el 23% tenía salarios superiores a 3 SMMLV. Posteriormente, el 66% de los encuestados devengaban más de 3 SMMLV; este cambio puede ser explicado teóricamente, por la relación directa entre educación y tasa salarial: a mayor nivel de educación, corresponde un nivel de salario más alto.

En relación con las principales conclusiones, se indican las siguientes: el total de los encuestados expresó que los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en los posgrados han sido *muy útiles* y *útiles*; específicamente. Este resultado corresponde a otro aspecto adicional que sustenta la pertinencia del programa de posgrado.

La mayoría de los encuestados se están desempeñando en labores acordes con el propósito de formación de la maestría en PYDH. La encuesta muestra que las tareas que desempeñan los graduados y su formación están fuertemente relacionadas. Por tanto, se puede afirmar que existe coherencia entre el *desempeño laboral* con la decisión de *formación posgradual* en PYDH, toda vez que muchos de los graduados presentan una relación directa entre ellas. Además, los encuestados reconocieron que realizaban funciones propias de cargos relacionados con la educación o similares.

## Antecedentes

Gómez (citado en Gil 2015, p. 81) parte de la pregunta por la percepción de la pertinencia de los programas académicos de Maestría en administración que tienen egresados titulados y empleadores en Bogotá. En este sentido, formuló como objetivo general describir su percepción acerca de la pertinencia de dichos programas académicos; para ello, se analizó el grado de satisfacción de los egresados titulados y empleadores, con el objetivo de conocer las debilidades y fortalezas del programa. El autor plantea que “El tipo de investigación empleada en este trabajo fue descriptivo, para el cual se elaboraron instrumentos de encuestas aplicadas a los participantes (egresados titulados y empleadores definidos como unidades de análisis), técnica conocida como estudio por encuestas” (p. 38):

Del estudio se destacan las siguientes conclusiones: se cumplió el objetivo de describir la percepción de la pertinencia de manera amplia y detallada tanto de forma cuantitativa como cualitativa; se logró una valoración promedio de 8,23 en la escala de 1 a 10

otorgada por los egresados titulados y empleadores encuestados, que en términos generales es alta (Gómez, citado en Gil, 2015, p.65).

Un hallazgo importante se relaciona con la ocupación de los egresados titulados: el 82% de ellos se encuentran vinculados laboralmente y 2% está desempleado; el 16% ejerce como independientes: “De los 61 egresados titulados encuestados, 16% desempeñan cargos de alta responsabilidad (directivos y/o gerentes) en sus organizaciones, en tanto que 26% ejerce cargos medios y 31% ocupa cargos de dirección en universidades” (Gómez, citado en Gil, 2015, p. 65).

Maya y Herrera (citado en Gil, 2015) plantearon la realización de una caracterización y determinación del impacto de los graduados de la Católica del Norte Fundación Universitaria, en el marco de la investigación “Impacto social de los graduados de los programas de pregrado y posgrado” (pp. 82-83), mediante el estudio de percepción de los egresados y de los empleadores. Para el estudio, de carácter social, se recurrió a fuentes primarias mediante encuestas directas a graduados y empleadores; además, a fuentes secundarias para conocer información de contexto sobre situaciones que pudieran ser comparables y respecto a información primaria. Los datos se obtuvieron mediante encuestas electrónicas sobre una muestra estadística estratificada de la población; se basó en un diseño de tipo transversal, empírico-analítico: “Los resultados son principalmente descriptivos; en algunos de sus aspectos específicos se recurrió a enfoques exploratorios, correlacionales y explicativos” (Gil, 2015, p. 90).

El estudio se concentró en indagar aspectos generales y particulares relacionados con la población de graduados de los programas de Licenciatura en educación básica, Licenciatura en filosofía y educación religiosa, Ingeniería informática, Psicología y el programa de posgrado Especialización en pedagogía de la virtualidad. Como resultados más importantes se indican los siguientes: los graduados entre 1 y 3 años corresponden a un 49% de la población total, y luego, entre 4 y 5 años con un 26%. “El segmento de edades entre 35-39 años de población masculina es el más representativo (17,5%), mientras que, en el género femenino, el segmento más representativo de graduadas está entre 25 y 29 años (11,7%)” (Gil, 2015 p. 94). En esa misma línea, el autor encuentra que:

La institución no ha generado movilidad en áreas de desempeño profesional, sino que ha permitido a los profesionales fortalecerse en aquellas que habían elegido de manera previa al ingreso a la institución e incluso ganar posición en la empresa en cuanto al nivel del cargo; pero también se visibiliza que las áreas ocupacionales en finanzas y administración ganan participación frente al liderazgo de las áreas de ciencias sociales y educación (Gil et al., 2015, p. 97).

Desde una perspectiva sectorial, quienes laboraban en el sector educativo en el momento del ingreso parecen tender a permanecer en

ellas, pero profesionales en otras áreas parecen dispersarse en una mayor diversidad de tipo de empresas, lo cual refleja una movilidad laboral, en apariencia más amplia. (Gil et al., 2015, p. 98).

El principal impacto visibilizado en el estudio sobre los graduados, además de lo que significa el proceso formativo, se refleja en las mejoras laborales (vinculaciones, ascenso, mejoras) que se evidencian en pasos del nivel técnico al profesional y de este al directivo; asociadas, además, a la obtención del título en la Católica del Norte. Este aspecto impacta positivamente en las responsabilidades encomendadas a los egresados. (Gil et al., 2015, p. 99).

### **Marco conceptual**

El término “pertinencia de la educación” alude a la naturaleza de la institución y su relación con el entorno en la cual se haya inserta; etimológicamente, hace referencia a ciertos criterios concebidos de manera relacional: perteneciente, adecuado, congruente, idóneo y oportuno. Ese entorno responde a determinadas características de desarrollo social, desde lo individual o personal hasta lo colectivo o comunitario: “No puede pensarse en la pertinencia, en abstracto, sino en condiciones correspondientes o convenientes, para escenarios altamente situados” (Montoya, 2012, p. 45).

Según Botero (2012), la “pertinencia” es la respuesta a las expectativas y necesidades de la sociedad en el tema educativo. Además, es la capacidad de incidir en las orientaciones de esa sociedad hacia el logro de mayor bienestar y desarrollo nacional. Como muchos de los conceptos en educación, la “pertinencia” más que una definición estática es un proceso, una búsqueda inteligente que rebasa el corto plazo; no es algo específico ni coyuntural. Para muchos puede referirse a contenidos, a prácticas, a metodologías, pero lo cierto es que no pretende productos inmediatos; por el contrario, vislumbra aquellos aspectos sociales de largo plazo, los cuales, a la vez que van satisfaciendo las expectativas de la sociedad en lo educativo, tienen una constante incidencia en las orientaciones de la sociedad hacia el logro creciente de bienestar y desarrollo, en un contexto de competitividad regional, nacional e internacional. En consecuencia, la “pertinencia” tiene numerosas demandas.

El MEN (2012, p. 21) considera que “la pertinencia es un aspecto determinante en la calidad de la educación y supera el ámbito de la institución superior en tanto tiene consecuencias directas en la sociedad”. Propone así mismo que “educar con pertinencia para lograr la innovación, supone formar ciudadanos dispuestos a aprovechar su capacidad de construcción de conocimiento para transformarla en innovaciones con la finalidad de mejorar la calidad de vida” (s.p.).

En el Informe Delors (citado en Montoya, 2012, pp. 45-46) se define que la pertinencia es “una especie de poder intelectual que la sociedad necesita para que le ayude a reflexionar, comprender y actuar”, por una parte y, por otra, responder a las necesidades y expectativas sociales teniendo presente que su responsabilidad la lleva a enfrentar cada vez mayores retos y complejidades que proponen nuevas dimensiones en la construcción de nuevos conocimientos, es decir, enfrenta la doble función, de orientar y a la vez responder a las expectativas sociales.

La UNESCO (citada en Gil, Vivas y Benítez, 2015, p. 72) sostiene que la pertinencia debe ser:

La cualidad principal de la relación o vínculo Universidad-Sociedad, vista como el papel que desempeña y el puesto que ocupa la educación superior en el seno de la sociedad, pero también considera su misión y funciones, los programas, los modos de impartir la enseñanza y su contenido, como los temas de equidad, responsabilidad y financiamiento, al tiempo que destaca la libertad de cátedra y la autonomía institucional como principios sobre los que deben basarse todos los esfuerzos por garantizar y elevar la pertinencia.

Para Tünnermann (2000), la pertinencia debe ser abordada desde un concepto amplio que trasciende el trabajo académico para ser evaluada en función de los objetivos y de la misión que la educación superior debe cumplir en la sociedad contemporánea. El autor recomienda considerar otros aspectos, tales como:

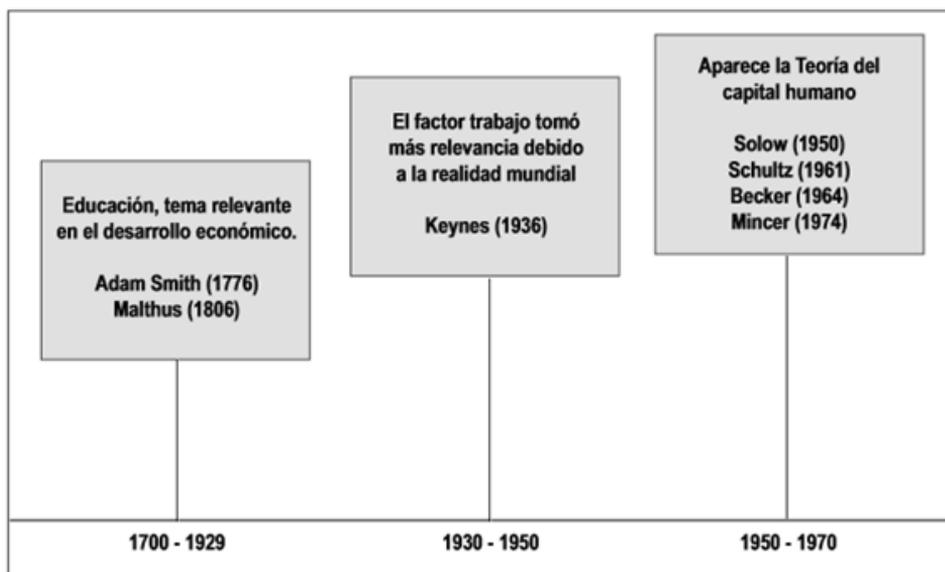
1. Las instituciones tienen que ser pertinentes con el proyecto educativo enunciado en sus objetivos y en su misión institucional, por ende, sus tareas también deben ser pertinentes; 2. La relación de la educación superior con el mundo del trabajo; 3. La responsabilidad de la educación superior con los demás niveles de la educación; y 4. La interdependencia entre disciplinas científicas que caracteriza al conocimiento contemporáneo, por lo que aumentar el contenido interdisciplinario y multidisciplinario es un imperativo (Tünnermann, 2000).

En el presente trabajo se considera el concepto de pertinencia en un sentido amplio, como lo propone Tünnermann (2000), habida cuenta de la aplicación de preguntas referidas a las percepciones de los graduados, graduados destacados, integrantes del Comité Curricular y a algunos empleadores.

### **Marco teórico**

La teoría del capital humano constituye el enfoque ortodoxo de la economía de la educación y deviene en un nuevo campo de investigación teórica y aplicada de la ciencia económica. Es relativamente reciente, pues los primeros fundamentos teóricos se conocen en el decenio de los 60 con los trabajos de

Schultz, en 1961, y Becker, en 1964, Mincer, en 1974, complementados con algunos desarrollos empíricos de Psacharopoulos ubicados en las siguientes décadas, considerados autores pioneros en esta novel rama de la economía (Figura 1). Los análisis se focalizan en la relación formación académica-salario/sueldo, educación-oportunidades de empleo, nivel de formación-ascenso laboral, entre otras.



**Figura 1.** De la Educación a la teoría del capital humano (Cardona, 2007)

Los estudios empíricos sobre la educación, en tanto que inversión en capital humano, se enmarcan en el análisis microeconómico, estableciendo una correlación entre educación e ingresos: aumento en los ingresos de aquellos individuos que acumulan mayor cantidad de educación, porque incrementa la productividad de las personas. La tasa de rendimiento se obtiene igualando los costes del proceso educativo con los futuros incrementos de ingresos que obtienen los individuos que reciben una educación adicional; costes e ingresos descontados de manera adecuada para que reflejen el hecho de que se producirán en el futuro (Salas, 2002, p. 427).

La función de ingresos propuesta por Mincer (citado en Salas, 2002, p. 431) es de forma semilogarítmica, “la cual establece una variación lineal entre los ingresos de un individuo dado respecto del tiempo invertido en educación, y cuadráticamente con la experiencia”. Con referencia a los coeficientes estimados asociados a la experiencia y al cuadrado de esta, se espera que sean positivos y negativos, correspondientemente. Esto significa que unidades adicionales de tiempo en experiencia llevan a ingresos superiores y, a la vez, cada año adicional de experiencia tiene un efecto sobre los ingresos menores que el anterior. Según

Salas, el énfasis se pone en la experiencia laboral, en lugar de la edad (Becker), como indicador de la formación en el empleo.

Otros autores, como Arrow, Spence, y Stiglitz (citados en Salas, 2002, p. 432), consideran que

Los mayores ingresos salariales de los “más educados” no son, necesariamente, un reflejo de una mayor capacidad productiva debida a la educación, sino más bien lo que se observa es que la educación funciona como un mecanismo de selección en un mercado de trabajo, caracterizado por la información imperfecta. Los empleadores utilizan la educación como “filtro” para situar a los más “educados” en los mejores puestos (y con mayores salarios), dado que su mayor nivel educativo es una “señal” de mayor habilidad, y el nivel de habilidad está correlacionado con la productividad.

Para Doeringer y Piore (1971, 1983) y Thurow (1975, 1983), la productividad está en el puesto de trabajo y no en los individuos, como implícitamente supone la teoría del capital humano; según los autores, “Los empleadores hacen una valoración de puestos asignándoles un salario: los salarios van “adheridos” a los puestos.” (Salas, 2007, p. 432). Bowles y Gintis (1976, p. 433) afirman que “en la mayoría de los trabajos el desempeño eficaz depende muy poco de los conocimientos directamente utilizables, y mucho más de ciertos rasgos de personalidad no cognitivos como la responsabilidad, la autoestima o la capacidad de liderazgo”.

Para la presente investigación se ha elegido la teoría del capital humano, por ser considerada la postura dominante de la economía de mercado, entorno en que se insertan los graduados al mundo laboral.

### **Diseño metodológico**

Esta investigación está orientada a decisiones, toda vez que se pretende más que realizar aportes teóricos, sugerir algunas recomendaciones de mejoramiento para los dos programas; además, es de carácter tanto descriptiva como “ex post facto” (por el manejo de las variables) y sincrónica, por la definición de un período corto para su estudio.

El trabajo implicó un proceso de recolección de información a través de muestras poblacionales; por tanto, se hizo una encuesta por muestreo. Para el diseño de la muestra, se definió la población del estudio; en este caso, un total de 455 graduados de los dos programas académicos de posgrado de la Universidad Católica de Pereira entre los años 2012 a 2016; correspondieron 244 a la especialización y 211 a la maestría. Se realizó el procedimiento estadístico para calcular el tamaño de la muestra, del cual resultó un número de 42 graduados

para la primera y de 38 para la segunda. El tamaño de la muestra es normalmente representado por “n” y siempre es un número entero positivo.

- n= Tamaño de la muestra
- z= Nivel de confianza deseado
- p= Proporción de la población sin la característica deseada (fracaso)
- e = Nivel de error dispuesto a cometer
- N= Tamaño de la población

El indicador se calcula como:

$$n = \frac{z^2(p \cdot q)}{e^2 + \frac{z^2(p \cdot q)}{N}}$$

Se aplicó la encuesta a las 80 personas de manera telefónica, en el período comprendido entre el 24 de marzo al 7 de abril de 2017. Para determinar los encuestados de la población definida, se aplicó la fórmula del muestreo aleatorio simple ( $k = 6$ ) correspondiente a una distribución con reposición (procedimiento recomendable cuando la población no es numerosa).

Se utilizó un nivel de confianza del 95% ( $z=1,96$ ) y un error de estimación del 10%; se usó una fórmula de tipo probabilístico con afijación proporcional. Proporción de población característica deseada de éxito es el 50% (se desconocen los valores de p y de q).

N 455  
z 1,96  
p 0,5  
q 0,5  
B 0,1  
n 80,

La muestra quedó representada por el tamaño de la muestra (n) 80 personas y al realizarle una muestra proporcional quedan 42 encuestas a los graduados de Especialización y 38 de Maestría.

**Tabla 1.** Resultados de la muestra

| Programa        | N          | %           | N         |
|-----------------|------------|-------------|-----------|
| Especialización | 244        | 52%         | 42        |
| Maestría        | 211        | 48%         | 38        |
| <b>Total</b>    | <b>455</b> | <b>100%</b> | <b>80</b> |

El anterior procedimiento del marco muestral se realizó para obtener la información a los graduados; sin embargo, este estudio significó aplicar encuestas a los graduados y, en el caso de los empleadores, se definió una muestra no probabilística, por conveniencia (el muestreo no fue aleatorio). Se realizaron entrevistas a los integrantes del Comité Curricular y a un grupo de graduados destacados; de este modo, se combinaron encuestas y entrevistas para obtener la información necesaria. En el caso de los empleadores, se aplicó a 18 voluntarios, con el propósito de recabar información adicional del lado de la demanda de los servicios profesionales en el mercado laboral.

Además, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a tres de los representantes del Comité Curricular de posgrados y a cuatro graduados sobresalientes, con el propósito de disponer de una percepción adicional de la pertinencia de los programas (2 especialistas y 2 magísteres).

### Análisis de la información e interpretación de resultados (hallazgos)

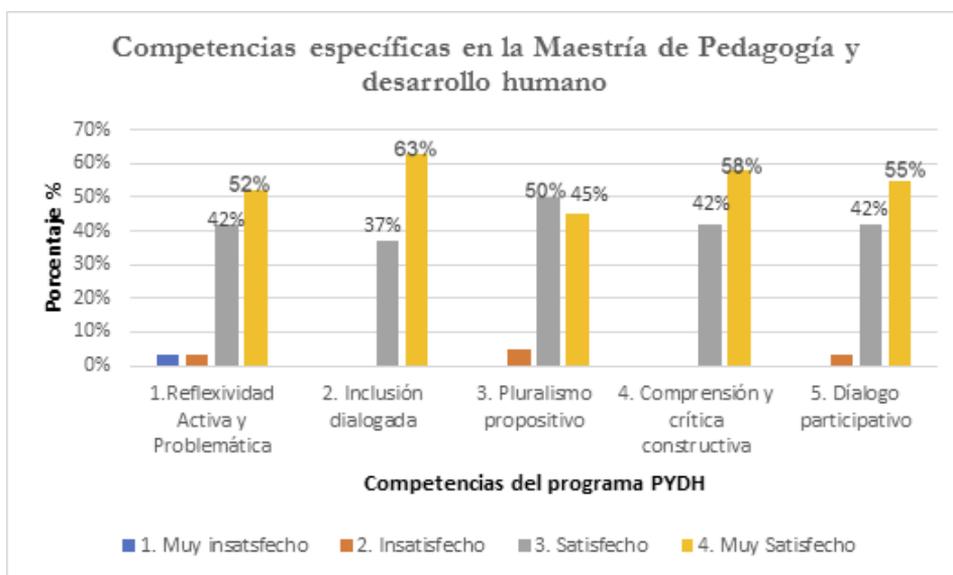
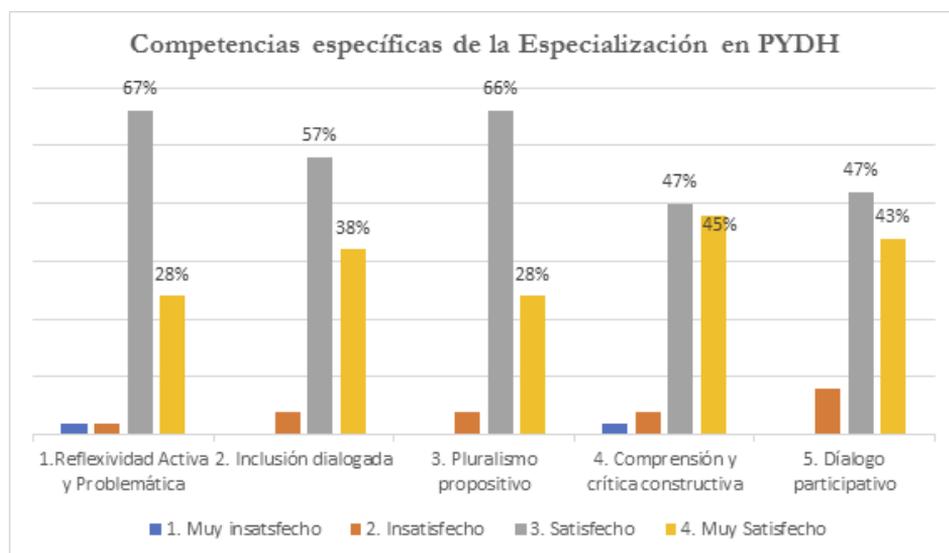


Figura 1. Competencias del programa PYDH

En la Figura 1 se evidencia que 63% de los magísteres encuestados, manifestó en relación con el nivel de la competencia *inclusión dialogada*, que es muy satisfactorio, y el 37% indicó el nivel de satisfactorio. Respecto a las demás competencias, se hallaron los siguientes resultados: 94% indicó el nivel de muy satisfactorio y satisfactorio frente a la competencia *reflexividad activa y problemática*;

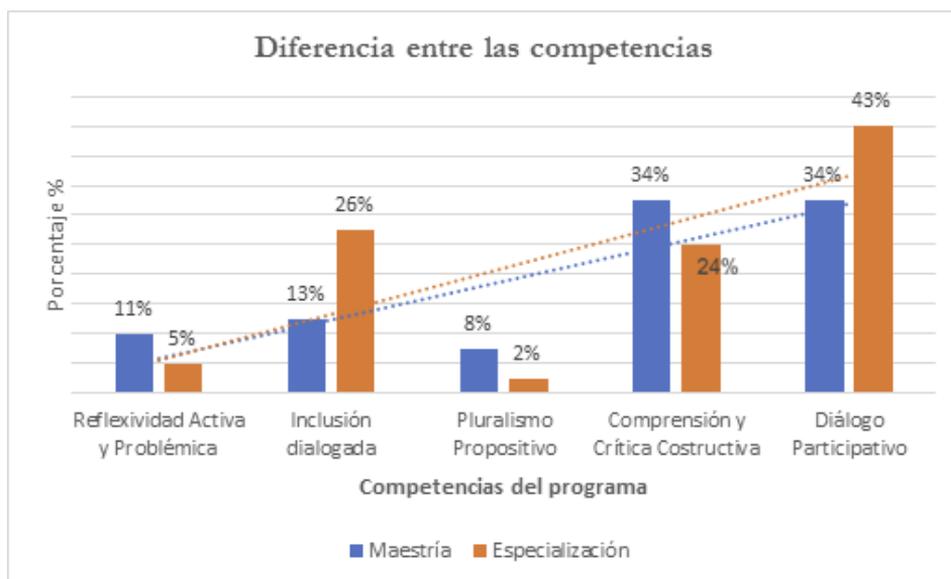
95% señaló muy satisfactorio y satisfactorio la competencia *pluralismo propositivo*; 100% eligió los niveles de muy satisfactorio y satisfactorio referidos a la competencia *comprensión y crítica constructiva* y 97% optó por los niveles muy satisfactorio y satisfactorio respecto a la competencia *diálogo participativo*.



**Figura 2.** Competencias del programa PYDH

De la Figura 2, el 95% de los encuestados manifestó en relación con el nivel de la competencia *reflexividad activa y problemática*, que es *muy satisfecho* y *satisfecho*. Respecto a las demás competencias, se hallaron los siguientes resultados: 95% señaló el nivel de *muy satisfecho* y *satisfecho* frente a la competencia *inclusión dialogada*; 94% indicó *muy satisfactorio* y *satisfactorio* la competencia *pluralismo propositivo*; 92% opinó los niveles de *muy satisfactorio* y *satisfactorio* referidos a la competencia *comprensión y crítica constructiva* y 90% optó por los niveles *muy satisfactorio* y *satisfactorio* respecto a la competencia *diálogo participativo*.

El 68% de los encuestados indicó que tanto las competencias específicas *comprensión crítica constructiva* (34%) como la del *diálogo participativo* (34%) son las de mayor desarrollo y aplicación en la vida profesional y laboral de los magísteres en Pedagogía y desarrollo humano de la Universidad Católica de Pereira. Las competencias que alcanzaron mayor desarrollo y se perciben como las más fuertes en el contexto profesional de los graduados en Especialización son las siguientes: diálogo participativo (43%), inclusión dialogada (26%) y comprensión y crítica constructiva (24%).



**Figura 3.** Competencias laborales y profesionales. Comparación Programas en PYDH

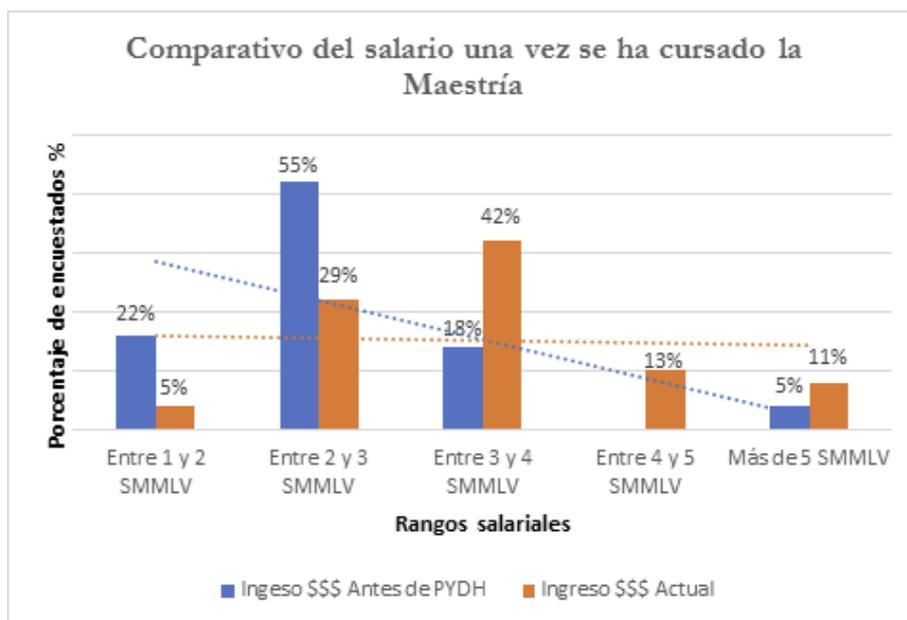
Según la Figura 3, la competencia *Diálogo Participativo* alcanzó mayor desarrollo, según opinión de 43% de especialistas y 34% de magíster. Luego estuvo la competencia *comprensión y crítica constructiva* y, contrariamente, se alcanzó mayor desarrollo en los magísteres (34%) en relación con los especialistas (24%).

Los graduados, tanto en especialización como en maestría, desean continuar estudios de posgrado; en este caso, correspondió 52% a los especialistas y 66% a los magísteres.

También se conoció que 19% de especialistas aspiran laborar con fundaciones humanitarias, en aras de aplicar las competencias desarrolladas en el área de desarrollo humano. Por lo anterior, se avizora una interesante oportunidad para la Coordinación del posgrado, habida cuenta del porcentaje significativo de magísteres y especialistas que revelan sus preferencias

académicas y, principalmente, teniendo en cuenta el gran número de cohortes de la Especialización.

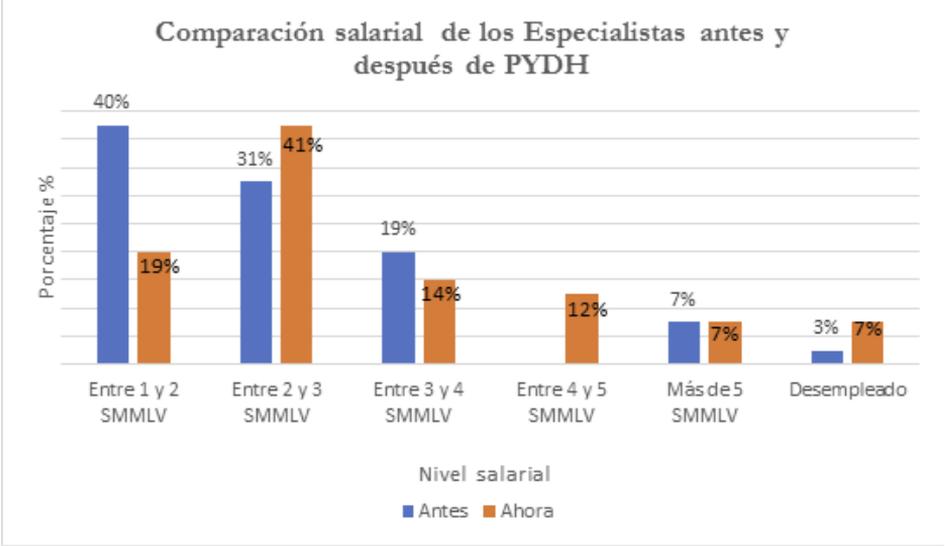
El 100% de los encuestados expresó que los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en la maestría han sido *muy útiles* y *útiles*; específicamente, en un 82% y 18% respectivamente. Este resultado corresponde a otro aspecto adicional que sustenta la pertinencia del programa de posgrado. El 97% de los encuestados expresó que los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en la especialización han sido *muy útiles* y *útiles*; en un 67% y 31% respectivamente. Este resultado corresponde a otro aspecto adicional que sustenta la pertinencia del programa de posgrado.



**Figura 4.** Comparativo Salarial de los encuestados antes y después de la maestría

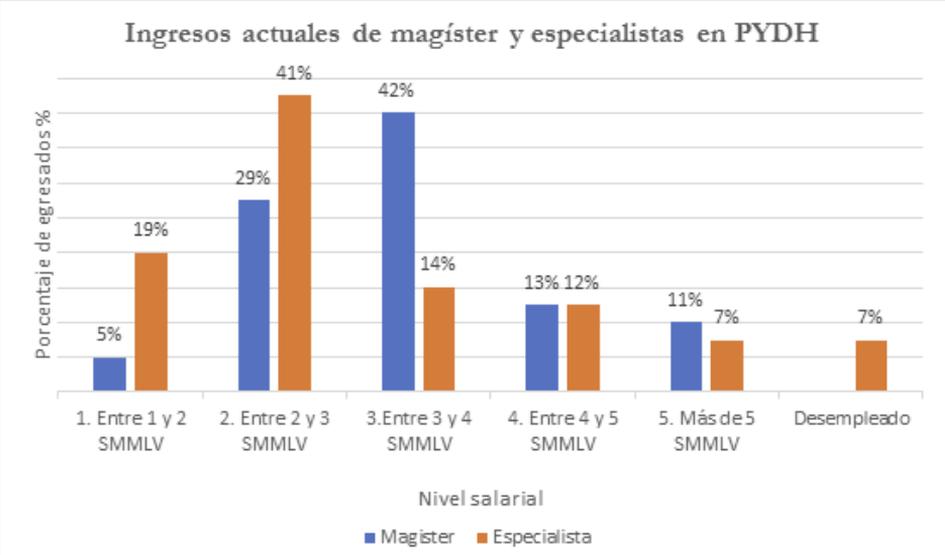
Según la Figura 4, se evidencia que antes de cursar los estudios de maestría, el 23% tenía salarios superiores a 3 SMMLV y, en comparación con lo descrito antes, se mencionaba que un 66% de los encuestados devengaban más de 3 SMMLV; este cambio puede ser explicado teóricamente, por la relación directa entre educación y tasa salarial: a mayor nivel de educación, corresponde un nivel de salario más alto (Schultz y Becker, 1964). Es decir, en la Figura 4, donde se relacionan las dos gráficas, se muestra con más claridad que se mejora en los encuestados los ingresos una vez han culminado su maestría.

Esta situación la refuerza el dato que 77% de los encuestados devengaban menos de 3 SMMLV y, en condición de magíster, disminuyó a 34%.



**Figura 5.** Comparación de rango salarial en los Especialistas PYDH

Según la Figura 5, se evidencia que antes de cursar los estudios de especialización, el 26% tenían salarios superiores a 3 SMMLV y, como graduados, un 33% devengaban más de 3 SMMLV. Este cambio puede ser explicado teóricamente, por la relación directa entre educación y tasa salarial (Schultz y Becker, 1964). Esta situación es reforzada por el 77% que devengaban menos de 3 SMMLV y, en condición de especialistas disminuyó a 67%.



**Figura 6.** Cuadro comparativo de rangos salariales

En la Figura 6 se comparan las escalas salariales entre graduados de la Maestría y la Especialización. Se evidencia que, a la primera, corresponde mayor remuneración a partir de 3 SMMLV, hecho que es claramente comprensible desde la teoría del capital humano, que establece una relación positiva y creciente entre niveles de educación y remuneración salarial. Además, se muestra que no resultó desempleado ningún magíster, frente a 7% de especialistas en esta condición.

### **Análisis de los resultados de la encuesta a los empleadores**

A partir de la opinión de los empleadores, se ordenaron las 16 competencias evidenciadas por los posgraduados en el desempeño de sus funciones laborales:

1. *Muy satisfecho* ocupó el primer lugar en 13 competencias, siendo la de mejor reconocimiento *Aplicar valores y ética profesional*, seguidas por *comprender la realidad que lo rodea, buscar, analizar, administrar y compartir información y comunicarse cordialmente con claridad*. 2. *Satisfecho* ocupó el primer lugar en las otras 3 competencias. En síntesis, los empleadores respondieron a favor de las competencias de los posgraduados en las opciones *muy satisfechos* y *satisfechos*.

Según opinión de empleadores, la cual corrobora, en buena medida, los aspectos teóricos del capital humano. El desempeño laboral, el tiempo de experiencia, el nivel de formación y el cargo en la empresa, representan el 17%, el 11%, el 11% y el 5%, respectivamente. Sin embargo, el mayor dato lo alcanzó la opción de respuesta *Otro*, con 56%. Es probable que en esta respuesta se encuentren otros elementos que prefieren los empleadores y que se señalan en la teoría; por ejemplo, capacidad de liderazgo, autoestima, carácter proactivo, grado de responsabilidad y compromiso, relaciones interpersonales, capacidad de trabajo en equipo, entre otros.

Para los empleadores, la mayor experiencia laboral no necesariamente determina la escala salarial, en el caso de los posgraduados, es decir, que ellos consideren otras cualidades y situaciones más relevantes en los empleados y funcionarios.

Entre los factores que explican la inserción laboral de los posgraduados de la institución, se destacan en su orden: las competencias del perfil laboral (61%); la profesión (17%); la experiencia laboral (6%); y la aspiración salarial (5%).

### **Análisis de las entrevistas a integrantes del Comité Curricular**

Por otra parte, el Comité Curricular de la Especialización y la Maestría en Pedagogía y desarrollo humano fue incluido en esta investigación, a través de la realización de entrevistas a tres de sus integrantes, con preguntas guiadas

relacionadas con los cambios en dichos programas, considerando aspectos de enfoque, curricular y administrativo.

Frente a la primera pregunta, si se llevó a cabo un ajuste o reforma curricular en el Plan de estudios de alguno de estos programas académicos, se presentó unanimidad en la respuesta, en el sentido en que es labor connatural del Comité, efectuar, de manera permanente, ajustes en el Plan de estudios, a partir de las tendencias de la disciplina, las dinámicas del desarrollo regional y los nuevos desafíos de la educación superior, en el marco de los procesos de autoevaluación para fines de renovación de registro calificado, por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Con referencia a la siguiente pregunta: Indique tres (3) criterios que justifican la pertinencia de los dos programas en Pedagogía y desarrollo humano, se conocieron los siguientes aspectos: 1. En el sistema educativo, en general, perviven prácticas tradicionales con énfasis en transmisión y repetición, que terminan siendo poco pertinentes con los nuevos enfoques de enseñanza y aprendizaje; por lo anterior, en los programas en cuestión se hace el mejor esfuerzo por superar esta situación y, en cambio, enfatizar en el desarrollo de las distintas competencias formativas, básicas y disciplinares; 2. Los graduados, específicamente aquellos dedicados a la docencia, asumen el compromiso de transformar y mejorar los proyectos educativos de las instituciones educativas, haciendo posible un mayor grado de correspondencia de éstos con las realidades sociales situacionales; 3. Un interés general expresado por los estudiantes de dichos posgrados se relaciona con el proceso de la formación humana y el desarrollo humano, ya sea desde establecimientos educativos o de organizaciones sociales y comunidades: el objetivo de este tipo de formación implica contribuir a la transformación social en los diversos lugares de desempeño, bien sea en ámbitos escolares (pedagogía), bien en lugares socio-comunitarios (desarrollo humano). Así, se afianza cada vez más su autorreconocimiento como agente de cambio social.

En relación con las preguntas: ¿Sabe en qué sectores del mercado laboral se concentran los graduados de los dos programas académicos en cuestión? y ¿Conoce los desempeños profesionales de algunos de los graduados de estos dos programas de posgrado? Se hallaron las siguientes percepciones: en su mayoría, los graduados de los programas de Especialización y Maestría en Pedagogía y desarrollo humano se concentran en el sector educativo, y en sus distintos niveles. Y, respecto a sus desempeños profesionales, se mencionaron algunos graduados que laboran en la educación superior desde profesiones tan disímiles como psicología, ingeniería, economía y arquitectura. En general, se destacan los graduados ya sea que su ocupación esté en la docencia o en otra de la esfera social; de todos modos, una persona que haya alcanzado esta formación posgradual queda capacitada para “hacer las cosas bien y de la mejor manera posible” en un marco ético, moral y humano.

Llama la atención que un importante número de graduados de la Especialización continúen el ciclo de la Maestría; hecho que evidencia el reconocimiento de la calidad y pertinencia de ambos programas.

## Conclusiones

El estudio estuvo orientado por un acuerdo conceptual en relación con la pertinencia de la educación, concebida en un sentido amplio, como lo propone Tünnermann (2000). De este modo, incluye el enfoque de utilidad económica, avalada por los sectores productivos.

La mayoría de los magísteres encuestados indicó que tanto las competencias específicas *comprensión crítica constructiva* como la del *diálogo participativo*, son las de mayor desarrollo y aplicación en la vida profesional y laboral. Las competencias que alcanzaron mayor desarrollo y se perciben como las más fuertes en el contexto profesional de los graduados en especialización son las de *Diálogo participativo*, *Inclusión dialogada* y *Comprensión y crítica constructiva*.

Frente a sus expectativas académicas de futuro (largo plazo), los posgraduados señalaron que están dispuestos a realizar nuevos estudios de posgrado en el país. En este sentido, expresaron satisfacción con la formación posgradual alcanzada.

La mayoría de los encuestados se desempeñan en labores acordes con el propósito de formación de la maestría en PYDH. Un resultado de la encuesta mostró que las tareas que desempeñan los graduados y su formación están fuertemente relacionadas: *desempeño laboral* y *formación posgradual*. Además, los encuestados reconocieron que realizaban funciones propias de cargos relacionados con la educación o similares.

Un importante número de los graduados opinó que habían plasmado sus expectativas previas a la realización del posgrado, en un nivel *mejor de lo que esperaba*; en tanto, y otros las colmaron en un nivel *igual a lo que se esperaba*. En este sentido, se puede afirmar que se cumplieron en un nivel significativo las expectativas que tenían los estudiantes y, por tanto, se cumplió con una de las condiciones de la pertinencia de los programas académicos. El total de los encuestados expresaron que los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en los posgrados han sido *muy útiles* y *útiles*; específicamente. Este resultado corresponde a otro aspecto adicional que sustenta la pertinencia del programa de posgrado.

Casi todos los encuestados opinaron que estarían dispuestos a recomendar a terceros la realización de estudios de especialización y maestría en pedagogía y desarrollo humano en la Universidad Católica de Pereira. Ello

puede interpretarse como el alto grado de reconocimiento del nivel de calidad y pertinencia en la formación posgradual.

La percepción de los posgraduados frente al programa es de un 97% en los magíster y de un 93% en los especialistas, porque recomiendan a un profesional seleccionar el programa de PYDH una vez se han graduado.

Antes de cursar los estudios de maestría, el 23% tenía salarios superiores a 3 SMMLV. Posteriormente, el 66% de los encuestados devengaban más de 3 SMMLV; este cambio puede ser explicado teóricamente, por la relación directa entre educación y tasa salarial: a mayor nivel de educación, corresponde un nivel de salario más alto. La comparación de las escalas salariales entre graduados de la maestría y la especialización, permitió afirmar que a la primera corresponde mayor remuneración a partir de 3 SMMLV, hecho que es claramente comprensible desde la teoría del capital humano, que establece una relación positiva y creciente entre niveles de educación y remuneración salarial (no resultó ningún magister desempleado, frente a unos pocos especialistas en esta condición).

En los especialistas, se presentó dispersión en la escala salarial: 40% devenga entre 1 y 2 SMMLV; 31% entre 2 y 3; 19% entre 3 y 4, mientras que 7% generan más de 5. Es de suponer que, en este último caso, el salario no depende necesariamente del nivel de formación, como si de otro factor como grado de responsabilidad, capacidad de liderazgo, trayectoria y experiencia, competencias específicas del cargo (variantes teóricas a la primera perspectiva del capital humano, según Becker).

Antes de cursar los estudios de Especialización, el 26% tenían salarios superiores a 3 SMMLV y, posteriormente, un 33% de los encuestados devengaban más de 3 SMMLV; este cambio puede ser explicado teóricamente, por la relación directa entre educación y tasa salarial: a mayor nivel de educación, corresponde un nivel de salario más alto. Esta situación la refuerzan el dato que el 77% devengaban menos de 3 SMMLV y, en condición de especialistas disminuyó a 67%.

De acuerdo con la teoría del capital humano, que establece la relación directa entre educación y nivel salarial, 78% considera que teniendo en cuenta sus competencias debería estar ganando mejores ingresos; en tanto que 17% opinan lo contrario. Es probable que muchos graduados estén devengando altos salarios por su mayor experiencia, su trayectoria laboral, su capacidad de liderazgo y responsabilidad o, desde otra perspectiva, por desempeñar cargos de gran exigencia (Arrow, 1973); Spence (1973) y Stiglitz, 1975, teoría del filtro).

Los posgraduados destacados han recibido reconocimientos por sus desempeños laborales derivados de las funciones de su cargo, tanto en la línea de

pedagogía (educadores) como en la de desarrollo humano (trabajo con grupos y comunidades), tanto antes como después de realizar el posgrado.

También puntualizaron que con la formación posgradual en pedagogía y desarrollo humano han mejorado ostensiblemente sus desempeños en ambas áreas; por ejemplo, mejor conocimiento de las dimensiones y complejidad del ser humano que permite una mejor comprensión de la importancia del apoyo en la formación de los estudiantes, a la vez que una nueva visión de la educación, nuevos enfoques teóricos, novedosos discursos, entre otros aspectos, que permite realizar de mejor manera sus labores profesionales.

La mayoría de los empleadores cuentan en sus instituciones con personal posgraduado en las áreas académicas referidas. El 40% de magister y 34% de especialistas. Las distribuciones de sus cargos en los respectivos lugares de trabajo por rango de responsabilidad son: 83% en nivel medio y 6% en nivel alto.

Según opinión de los empleadores, en el ordenamiento de las 16 competencias evidenciadas por los posgraduados en el desempeño de sus funciones laborales, se destacaron: 1. *Aplicar valores y ética profesional*, la calificación fue *Muy satisfecho* y ocupó el primer lugar en 13 competencias, seguidas por *comprender la realidad que lo rodea, buscar, analizar, administrar y compartir información y comunicarse cordialmente con claridad*. 2. En las otras 3 competencias se calificaron con *Satisfecho*. En síntesis, los empleadores respondieron a favor de las competencias de los posgraduados en las opciones *muy satisfechos* y *satisfechos*.

La competencia más fuerte y potenciada por los posgraduados y reconocida por los empleadores es *Aplicar valores y ética profesional en el desempeño laboral*.

De manera positiva, los empleadores opinaron respecto a las preferencias por los posgraduados de la Universidad Católica de Pereira. La mayoría de ellos indicó que volvería a contratar a posgraduados de la institución

Entre los factores que explican la inserción laboral de los posgraduados de la institución, se destacan en su orden: Las competencias del perfil laboral (61%); la profesión (17%); la experiencia laboral (6%) y la aspiración salarial (5%).

Según la opinión de todos los empleadores encuestados que tienen en sus instituciones graduados de la especialización y la maestría, el 100% consideró que la Universidad Católica de Pereira es pertinente en la solución de problemas sociales. Los empleadores especificaron los aspectos en los que se destaca la pertinencia de la Universidad Católica de Pereira. En el mercado de trabajo (39%), el sistema de educación (28%), el entorno sociocultural (6%), en las comunidades organizadas (5%) y en otros aspectos (22%).

## Recomendaciones

Se deben diseñar e implementar estrategias tendientes a involucrar más a los estudiantes de los posgrados en Pedagogía y desarrollo humano con las actividades cotidianas de la institución y fortalecer los fundamentos filosóficos, de tal forma que desarrollen mayor “sentido de pertenencia” por la Universidad Católica de Pereira.

Existe una importante preferencia revelada entre los graduados de los dos programas académicos para continuar cursando otros estudios en la institución y, especialmente, interés por formación a nivel doctoral. Por tanto, esta información puede devenir en una oportunidad de exploración por parte de la institución para evaluar su conveniencia.

Se reconocieron distintos niveles de desarrollo de las competencias de los graduados, tanto formativas como disciplinares; en este sentido sería deseable que, desde las instancias pertinentes, se tomen las medidas curriculares, didácticas y pedagógicas que permitan mayor desarrollo y potencialización de todas las competencias de manera armónica y en coherencia no solo con los lineamientos institucionales, sino con aquellas requeridas por el sector externo social y productivo.

Es evidente el bajo nivel de desarrollo de las competencias en una segunda lengua, de manera concreta, en el idioma inglés. Por esta razón, se deben aunar y fortalecer esfuerzos para fomentar y asegurar un nivel mínimo requerido, no solo institucional sino pragmático, de tal forma que permita garantizar la idoneidad en el desempeño laboral en una sociedad cada vez más involucrada con procesos globales y de exigente movilidad internacional.

## Referencias

Becker, Gary (1964). *Human Capital*, 1st ed. (New York: Columbia University). Press for the National Bureau of Economic Research).

Botero, J. (2012). *La pertinencia es responder las demandas de la sociedad e incidir en mejores expectativas*. Revista del ICETEX. El retorno de la pertinencia. Conexión entre sociedad y universidad. Disponible en [www.icetex.gov.co/DnnPro5/Portals/0/.../revista.../EducacionyDesarrollo\\_4ED.pdf](http://www.icetex.gov.co/DnnPro5/Portals/0/.../revista.../EducacionyDesarrollo_4ED.pdf)

Cardona, M., Montes, I., Vásquez, J., Villegas, M. y Brito, T. (2007). Capital Humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral. *Cuadernos de Investigación*, 56, 1-31

Gil, A., Vivas, L. y Benítez, S. (2015). Pertinencia de los programas de pregrado de la Universidad Católica de Pereira, y comportamiento de los graduados en el

mercado laboral del área metropolitana, durante el período 2010-2015. *Gestión y Región*, 20, 69-90.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.

Mincer, Jacob (1974). *Schooling, Experience and Earnings*, New York: National

Montoya, A. (2012). Pertinencia de la educación superior. Un debate que no ha concluido. *Revista del ICETEX. El retorno de la pertinencia. Conexión entre sociedad y universidad*. Disponible en [www.icetex.gov.co/DnnPro5/Portals/0/.../revista.../EducacionyDesarrollo\\_4ED.pdf](http://www.icetex.gov.co/DnnPro5/Portals/0/.../revista.../EducacionyDesarrollo_4ED.pdf)

Salas, M. (2002). Cuatro décadas en economía de la educación. *Revista de Educación*, 328, 427-449. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=271842>

Schultz, Theodore (1961). "Investment in Human Capital". *The American Economic Review* 51.1 (1961): 1-17

Tünnermann, C. (2000). *Universidad y sociedad. Balance histórico y perspectivas desde Latinoamérica*. Caracas: Comisión de estudios de posgrados. Facultad de humanidades y educación. Universidad Central.





*UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PEREIRA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
GESTIÓN Y REGIÓN - REVISTA ACADÉMICA  
INDEXADA CATEGORÍA C*

## **OBJETIVO Y POLÍTICAS**

La Revista GESTIÓN Y REGIÓN es un proyecto académico de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Pereira, que propende por el desarrollo disciplinar de los programas adscritos a la Facultad mediante la publicación de sus investigaciones y de los artículos aportados por connotados académicos nacionales e internacionales:

### **1. IDENTIDAD DE LA REVISTA:**

GESTIÓN Y REGIÓN es la Revista científica de alta calidad de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas que ha sido creada para publicar avances y resultados de investigaciones en áreas administrativas, económicas y afines, y de esta manera estimula la producción intelectual y la difusión de sus resultados ante la comunidad académica nacional e internacional. La revista Gestión y Región se propone estimular el estudio y el debate sobre las dinámicas del desarrollo regional, los aspectos sociales, culturales e históricos y de esta forma promover la programación y actividades orientadas a la solución de los problemas o a la concertación de los actores de desarrollo en procura de mejorar la calidad de vida y las condiciones de bienestar de la comunidad.

### **2. JUSTIFICACIÓN**

La publicación de la revista científica de facultad es una estrategia para mejorar la calidad académica, ya que contribuye a la difusión de los resultados alcanzados en los proyectos de investigación institucional, así como la difusión de los esfuerzos académicos de otras instituciones. Intercambio de saberes que permiten ampliar las fronteras del conocimiento disciplinar.

La revista GESTIÓN Y REGIÓN ayuda a estrechar vínculos con otras universidades y comunidades académicas externas al servir como medio para publicar sus investigaciones, para propiciar la discusión académica y para conocer los avances de las disciplinas económicas, administrativas y afines.

El logro de la excelencia académica y el cumplimiento de las responsabilidades de la UCP con la comunidad, requieren de programas que posibiliten el desarrollo docente, académico e investigativo. La Revista *GESTIÓN Y REGIÓN* es parte de estos propósitos, mediante el estímulo a la investigación y a la cultura de la producción escrita.

### **3. OBJETIVO**

Servir como medio de difusión de la producción investigativa de la Facultad y proyectar en la región, en el país y en el exterior los resultados de estudios de las áreas económicas, administrativas y afines que produce la Universidad Católica de Pereira y/o miembros de la comunidad científica de otras instituciones.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Contribuir al cumplimiento de la misión de la Universidad Católica Popular del Risaralda mediante la promoción de la producción intelectual de los maestros e investigadores.

Contribuir a la cualificación del trabajo intelectual y docente de la institución mediante el intercambio de producción académica entre los maestros e investigadores de la Universidad Católica de Pereira, y con otras comunidades académicas.

Estimular la creación intelectual de la comunidad universitaria y promover la cultura de la producción escrita mediante el desarrollo de competencias escriturales.

Contribuir a consolidar la comunidad académica en la Universidad mediante la creación de ambientes propicios para el conocimiento del entorno, el desarrollo de las disciplinas y la discusión y confrontación de las diferentes percepciones que se tienen del mundo.

Divulgar la producción intelectual de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Pereira entre las comunidades académicas y profesionales de diversos sectores de la comunidad, con el fin de proyectar la imagen de la institución y servir a la sociedad en conformidad con la misión institucional.

#### 4. POLÍTICAS PARA LA PUBLICACIÓN E ILUSTRACIÓN

- El autor debe garantizar que su artículo no ha sido publicado en otro medio.
- El envío de un artículo supone el compromiso del autor (es) de escribir su texto en forma clara, precisa y concisa, y de ser riguroso(s) en el planteamiento y argumentación de sus ideas.
- Los juicios emitidos por los autores de los artículos son de su entera responsabilidad. Por eso, no comprometen los principios ni las políticas de la Universidad o del Comité Editorial.
- El Comité Editorial se reserva el derecho de someter a revisión los artículos y recomendar los cambios que considere pertinentes o devolver los que no reúnan las condiciones exigidas.
- Todos los artículos son revisados con rigor por dos lectores: Uno disciplinar o científico, quien revisa el contenido a la luz de un saber particular, y otro de estilo, quien evaluará la estructura gramatical y el manejo de la ortografía y la redacción.
- Los nombres de los evaluadores no serán conocidos por los autores y a su vez, los evaluadores recibirán los artículos sin los nombres de sus autores.
- El Comité Editorial determina si se publica el artículo con base en el dictamen de los lectores, pero sólo si cumple con las normas de presentación exigidas por la revista.
- El hecho de recibir un artículo y de ser sometido a proceso de evaluación no asegura su publicación inmediata ni implica un plazo específico para su publicación.
- En caso de presentarse varios artículos de un mismo autor, todos serán sometidos a selección, pero sólo uno de ellos podrá ser publicado en cada número. Si uno de los artículos estuviera firmado por varios autores, se le dará prelación para ser publicado. Los artículos no publicados deberán ser sometidos nuevamente a evaluación para los próximos números.
- Las fuentes que fundamentan o soportan teóricamente los artículos para publicar deben ser de carácter primario, preferiblemente.
- El Comité Editorial se reserva el derecho de elegir, mediante convocatoria o elección unilateral, al ilustrador gráfico para los artículos y para la portada de cada edición. Las ilustraciones seleccionadas no serán devueltas a su autor y quedarán como propiedad de la Revista GESTIÓN Y REGIÓN de la UCP.

- El Comité Editorial entregará una certificación al ilustrador y le dará sus respectivos créditos en la revista.
- La ilustración para la portada de cada edición será elegida por el Comité Editorial.

## 5. REQUISITOS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Los artículos deben presentarse en Word y enviarse en formato digital o por correo electrónico y acompañado de dos copias impresas a la dirección de la revista; si el artículo incluye fotografías, gráficos o similares se deben incluir originales suficientemente claros para facilitar la edición. *Para el caso de artículos de autores externos a la Universidad, bastará con presentarlos en medio electrónico.*

Cada artículo se debe acompañar de un archivo aparte con el nombre: “DATOS DEL AUTOR”, con la siguiente información: título del trabajo, nombres y apellidos completos del autor (es), afiliación institucional, dirección electrónica, preparación académica pre y postgradual. Se sugiere presentar el máximo título académico del autor.

### 5.1 EXTENSIÓN

La extensión máxima es de 20 páginas y la mínima de 15, escritas a doble espacio y en tamaño carta, con fuente Arial 12. En casos especiales y según la trascendencia del tema, el Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar trabajos más extensos.

**NOTA:** Si un artículo no agota todo el tema, el autor puede optar por hacer varias entregas para diferentes ediciones, conservando en cada una la unidad temática.

### 5.2 ESTRUCTURA

Todo artículo debe contener las siguientes partes básicas:

- Título (subtítulo, si lo requiere)
- Una síntesis en español y en inglés (abstract), en letra cursiva que no exceda las 10 líneas. (120 palabras)
- Descriptores (palabras clave, en español e inglés).
- Estructura interna (sin especificar con subtítulos): introducción, disertación y conclusiones.

**NOTA:** Aunque las ponencias no guardan esta estructura, también serán aceptadas.

### 5.3 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Las normas para referencias bibliográficas son las siguientes:

- Las **citas** dentro del texto se escriben entre paréntesis en el lugar de la citación: apellidos del autor, año: página (Echrager, 2003: 59). Los pies de página se utilizarán sólo para notas aclaratorias o ampliaciones del tema. Ejemplo: ...“Evidentemente, ya no queda nada por lo que merezca la pena apostar hasta el límite de la existencia” (Baier, 1996: 103). Nota: Para autores latinos o nacionales se podrán utilizar los dos apellidos.
- Cuando los nombres de los autores precedan a las citas se escribirán dentro del paréntesis el año y el número de la página. Ejemplo: ...Así lo manifiestan Bedoya y Velásquez (1998: 90) cuando se refieren a ese momento histórico: “la filosofía fue entonces, desde ese instante, occidental.”
- Al final del artículo se listan en orden alfabético todas las referencias bibliográficas utilizadas, de acuerdo con el sistema: autor, fecha, título, según las normas APA. Para citación de artículos de revistas, el nombre de la revista va en letra cursiva y el número entre paréntesis

#### Ejemplos:

**Libro:** Autor (Apellidos, Nombre completo el primer y el segundo nombre la inicial en mayúscula). Año de publicación en paréntesis. Título: subtítulo (si lo tuviese). Edición (cuando ésta es diferente a la primera 2ed.). Traductor (en caso de que lo haya). Ciudad o país: Editorial. número de paginas del libro p.

Baier, Leon. (1996) *¿Qué va a ser de la literatura?* Traducción. Carlos Fortea. Madrid: Debate. 137 p.

**Ponencias o conferencias:** Autor de la ponencia. Título de la ponencia (cursiva). Preposición En: Nombre del seminario, congreso o conferencia, (Número de la conferencia: año de realización: ciudad donde se realiza). Título que se identifica con memorias o actas. Ciudad de publicación: editor, año de publicación de las memorias, paginación.

Ejemplo: Charum, Alfonso. año de publicación en paréntesis. *La educación como una de las bases para la sociedad informatizada del año 2000*. En: Congreso del sistema de información y documentación para la educación superior. (6°: 1987: Bogotá). Ponencias de VI congreso del sistema de información y documentación para la educación superior. Bogotá: Colciencias, 1987. 302 p.

**Parte de un libro o texto de un autor en una obra colectiva:**

Autor del capítulo o parte. Título del capítulo o parte en cursiva. En: Autor que compila. Título de la obra completa. Ciudad: Editor, año de publicación.

Ejemplo: Brungardt, Maurice P. *Mitos históricos y literarios: La casa grande*. En: Pineda Botero, Álvaro y Williams, Raimond L. *De Ficciones y Realidades: Perspectivas sobre literatura e historia colombianas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1989. pp.63-72.

**Revista o publicación seriada:** Autor del artículo. (año). “Título del artículo: subtítulo del artículo”. En: *título de la publicación (en cursiva)*: subtítulo de la publicación. Número del volumen, número de la entrega en negrilla, (mes, año); paginación.

Ejemplo: Zaid, Gabriel. (1998). “*Organizados para no leer*”. En: *El Malpensante*. No. 17, (agosto – septiembre, 1999); pp.24-29.

**Recurso electrónico:** Autor del artículo. (Fecha de registro en internet). Título del artículo (cursiva): subtítulo del artículo. Dirección electrónica / (fecha de la consulta).

**Ejemplo:** GENTILE, Pablo. (2002). *Pobreza y neoliberalismo*. Disponible en: <http://www.cisspraxis.es/educacion/4> (Consultado el 18 Feb.2006)

**5.4 NOMENCLATURA**

Cuando el artículo propuesto requiere del uso de nomencladores, se recomienda el empleo del sistema decimal.

**5.5 PRESENTACIÓN DEL AUTOR**

Los artículos deben venir acompañados, en un archivo independiente, de los datos académicos e institucionales del autor.

**6. PROCESO DE SELECCIÓN DE ARTÍCULOS**

La selección de los artículos para ser publicados en cada número de la revista *Gestión y Región* se hace de la siguiente manera:

1. Convocatoria abierta a los docentes de la ucpr y de otras universidades e Instituciones para presentar sus artículos, fijando fecha límite para la recepción.

2. Posteriormente el Comité Editorial de la revista se reúne para asignar los Lectores de cada artículo y fijar plazos prudenciales para que emitan sus conceptos.
3. Después de recibidos los conceptos de los lectores, el Comité Editorial selecciona los artículos para ser publicados y devuelve aquellos calificados como publicables con modificaciones, para que los autores realicen los ajustes.

**NOTA:** Los artículos no seleccionados para hacer parte de la revista próxima a editarse, también se devuelven a sus respectivos autores para que sean ajustados y si los autores desean proponerlos nuevamente como candidatos para un número siguiente, deben cumplir todos los pasos de selección. Esta notificación también se hace por escrito a sus respectivos autores.

## 7. CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE ARTÍCULOS

### 7.1 SOBRE LOS LECTORES EVALUADORES

Cada artículo se somete a dos valoraciones, así:

**Forma:** El Lector evaluador debe ser un docente u otro profesional competente con respecto a los procesos y los productos de lectura y escritura, pues él valorará la construcción del texto, esto es, redacción, ortografía, corrección, cohesión, coherencia y condiciones generales de intertextualidad y de intertextualidad.

**Contenido:** El Lector evaluador es un par académico que tiene la misma profesión del autor del artículo u otra profesión análoga y evalúa la fundamentación y pertinencia del artículo.

Los lectores evaluadores que se elegirán para evaluar los artículos candidatos a publicarse en un número de *GESTIÓN Y REGIÓN* serán preferiblemente internos, es decir, que estén vinculados a la ucpr. Sólo en caso de no encontrar un par académico para determinado artículo en la ucpr se procederá a buscarlo externamente.

A los lectores se les incluirá en el listado de Comité Revisor en la primera página de la revista y cuando sean externos a la ucpr, además de incluir su nombre en la mencionada página, se les enviará la revista donde se publique el artículo objeto de revisión.

## 7.2 SOBRE LOS ARTÍCULOS

Los lectores evaluadores deberán entregar un concepto para cada artículo, señalando expresamente si consideran que es publicable, publicable con modificaciones o no publicable.

El único criterio que se tendrá en cuenta para la publicación de artículos es el concepto de los lectores. Si según estos conceptos los ajustes en el artículo son sólo de presentación o de forma y no tocan con la estructura misma del artículo o con sus contenidos, entonces se acordará su publicación. En este caso se remitirá al autor para que realice las correcciones o se pedirá su autorización para hacerlas.

Si por el contrario, los conceptos de los evaluadores sugieren cambios estructurales o de contenido, el comité optará por no publicar el artículo. Si hay contradicción entre los dos conceptos emitidos para un mismo artículo, se buscará un tercer lector evaluador.

## 8. CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LA REVISTA

Una publicación institucional como la Revista GESTIÓN Y REGIÓN, permite la visualización de la universidad en el ambiente académico y en los espacios que sirven como vitrina de exhibición para los escritos académicos en las diferentes áreas del conocimiento. Estos espacios son las Bibliotecas de las instituciones educativas, tanto universitarias, como especializadas y los centros de documentación, de carácter nacional e internacional.

En la actualidad, la Revista se distribuirá a las facultades de ciencias administrativas, económicas y afines, a las bibliotecas y centros de documentación, con lo cual se promueve el Canje institucional, y a instituciones públicas y privadas.

Se envía también a los profesionales egresados de los diferentes programas de la institución, que mantengan contacto con la universidad y de quienes se tienen los datos actualizados por ellos mismos en la biblioteca (encargada de la distribución).

Para su solicitud, se debe dirigir a la Biblioteca de la Universidad.

Comité editorial

## NUESTROS REPOSITARIOS INSTITUCIONALES

1. RIBUC: Repositorio Institucional Biblioteca Universidad Católica de Pereira
2. OJS: Open Journal System (Sistema de Publicaciones Periódicas de la UCP)

Los repositorios institucionales (RIBUC/OJS) son un conjunto de servicios que pretenden proporcionar el almacenamiento y hacer accesible en formato digital, el material producto del quehacer académico de la UCP y su comunidad.

La Universidad Católica de Pereira, por medio de su biblioteca, viene trabajando en su construcción desde el año 2009 y desde el año 2011 fueron puestos a disposición de los usuarios.

### ¿Qué es el Repositorio RIBUC y/o OJS?

Es la plataforma orientada a la web, que permite almacenar, gestionar, buscar y recuperar la producción académica y científica de la Universidad Católica de Pereira.

### La importancia de los repositorios RIBUC y/o OJS:

- Aumentan la visibilidad de la producción académica y científica de la Universidad
- Reúnen en un solo sitio el conocimiento producido en la Universidad
- Permiten el acceso abierto
- Preservan la producción institucional

### En nuestros repositorios se podrá encontrar productos como:

Informes de investigación  
 Objetos de aprendizaje  
 Las revistas institucionales UCP en texto completo  
 Ponencias  
 Tesis de maestría  
 Artículos de investigación y otros

RIBUC y/o OJS: Una estrategia para la visibilidad y gestión del conocimiento

<http://ribuc.ucp.edu.co:8080/jspui/>  
<http://biblioteca.ucp.edu.co/OJS/>