

# Academia y política pública

Experiencias de incidencia desde la  
Universidad Nacional de Colombia

ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL  
MARIO FERNANDO GUERRERO-GUTIÉRREZ  
EDITORES ACADÉMICOS

Centro de Pensamiento  
Vicerrectoría de Investigación



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA



# Academia y política pública

Experiencias de incidencia desde la  
Universidad Nacional de Colombia





# Academia y política pública

Experiencias de incidencia desde la  
Universidad Nacional de Colombia

**André-Noël Roth Deubel**  
**Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez**  
Editores académicos



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

- © Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá  
Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural (CPDR)
- © Vicerrectoría de Investigación  
Editorial Universidad Nacional de Colombia
- © André-Noël Roth Deubel  
Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez  
Editores académicos
- © Varios autores

Primera edición, 2022  
ISBN 978-958-505-053-2 (papel)  
ISBN 978-958-505-055-6 (digital)  
ISBN 978-958-505-054-9 (IBD)

Colección Escuela de Pensamiento  
Coordinador: Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez

Edición  
Editorial Universidad Nacional de Colombia  
direditorial@unal.edu.co  
www.editorial.unal.edu.co

Coordinación editorial: Dayán Viviana Cuesta Pinzón y Liliana C. Guzmán Ríos  
Corrección de estilo: Laura Alejandra Rivera Saavedra  
Coordinación de la colección: Mario Fernando Guerrero  
Diseño de páginas interiores: Marisol del Rosario Vallejo  
Diseño de la cubierta: Nick Yeí Castro Gómez  
Ilustración de la cubierta: <https://www.freepik.es/>  
Diagramación: Olga Lucía Cardozo Herreño

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en Bogotá, D.C., Colombia, 2022

---

#### Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Academia y política pública : experiencias de incidencia desde la Universidad Nacional de Colombia / André-Noël Roth Deubel, Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez, editores académicos. -- Primera edición. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural (CPDR) ; Vicerrectoría de Investigación. Editorial Universidad Nacional de Colombia, 2022.

1 CD-ROM (278 páginas) : ilustraciones (algunas a color), diagramas, fotografías, mapas. -- (Colección Centro de Pensamiento)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo e índice temático  
ISBN 978-958-505-055-6 (epub). -- ISBN 978-958-505-054-9 (impresión bajo demanda)

1. Universidad Nacional de Colombia -- Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural (CPDR) -- Investigaciones 2. Política pública -- Diseño -- Colombia 3. Gestión ambiental -- Colombia 4. Política ambiental -- Colombia 5. Política Alimentaria 6. Seguridad alimentaria 7. Política de salud 8. Propiedad intelectual -- Colombia 9. Decisión política -- Colombia 10. Proyecto educativo de centro -- Colombia 11. Colombia -- Política y gobierno 12. Colombia -- Política social I. Roth Deubel, André-Noël, 1961-, editor académico II. Guerrero Gutiérrez, Mario Fernando, 1978-, editor académico III. Serie

CDD-23 320.60711 / 2022

# Contenido

## Introducción

El desarrollo del análisis de las políticas públicas y la experticia académica 15

*André-Noël Roth Deubel*

## Contexto

Política pública, oportunidad para la incidencia de la academia en las decisiones públicas 26

*Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez*

## Parte I. Ambiente, hábitat y alimentación 39

La sostenibilidad ambiental desde una perspectiva interdisciplinaria STEAM+H: propuestas de política pública desde el Centro de Pensamiento en Ética para la Sostenibilidad Ambiental 42

*Sandra Liliana Rojas Martínez, Mary Ruth García Conde y María Teresa Ochoa Manjarrés*

Rol de la academia frente a la deforestación, las prácticas extractivas y el cambio climático 68

*Juan Antonio Zornoza Bonilla*

La experiencia de incidencia en políticas públicas del Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSSAN) 82

*Iván Andrés Ramírez Noy*

Enlaces urbano–rurales con enfoque integral de desarrollo regional para un habitar urbano sostenible en la Amazonía colombiana 94

*Arturo Samuel Gómez Insuasti*

## **Parte II. Salud, políticas sociales y paz 111**

Construyendo puentes: interlocución con las políticas públicas de infancia y adolescencia en Colombia 114

*Ernesto Julio Duran Strauch y  
María Cristina Torrado Pacheco*

Construcción de recomendaciones de política pública sobre eutanasia en niños, niñas y adolescentes (NNA) en Colombia mediante un Cabildo Ciudadano 128

*André-Noël Roth Deubel, Daniela Méndez Parra,  
Natalia Mosquera Pedreros y Luisa Fernanda Cajamarca Loaiza*

La política pública en atención primaria social (APS) del departamento de Caldas: pionera a nivel nacional y construida con base en la articulación del gobierno, la academia y la sociedad civil 142

*Germán Albeiro Castaño Duque,  
Carlos Mario Ramírez Guapacha y  
Andrés Felipe Gómez Sánchez*

Antropología y formulación de políticas públicas: la experiencia de la educación inclusiva en Bogotá 158

*Pablo Cristancho Casallas, Carmen Fonseca Casado,  
Tatiana Herrera Rodríguez, Carlos Miñana Blasco,  
Carolina Pabón Suárez y Nicolás Ramos Lewis*

La experiencia del Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural en la construcción de recomendaciones de política pública para la paz en Colombia	172
<i>Fabio Rodrigo Leiva Barón, Heliodoro Argüello Arias, Gonzalo Téllez Iregui, Álvaro Rivas Guzmán y León Darío Vélez Vargas</i>	
<b>Parte III. Derecho y gestión pública</b>	<b>185</b>
Propiedad intelectual y políticas públicas: un camino en construcción	188
<i>Alejandro Chaparro Giraldo, Meike Marylin Estrada Arteaga, Edna Yadira Rodríguez Abril, Oscar Andrés Lizarazo Cortés, Luisa María Mendieta Chaparro, Orlando Acosta Losada, Yazmín Yaneth Agamez Pertuz y Diego Arturo Cortes Valencia</i>	
El control concomitante y preventivo de la reforma al control fiscal colombiano y su relación con la auditoría continua	204
<i>Francisco Javier Valencia Duque</i>	
El patrimonio cultural subacuático en Colombia: prioridades para una política pública	218
<i>Antonio José Rengifo Lozano</i>	
Lecciones de formulación de política pública en TIC: el caso de la función <i>Chief Information Officer</i> en el sector público	246
<i>Jenny Marcela Sánchez-Torres y Adriana del Pilar Sánchez-Vargas</i>	
Los autores	261
Índice temático	271



# Lista de figuras

Figura 5.1	Modelo del anillo de poblamiento noroccidental y suroccidental de la región amazónica sobre la frontera agrícola, intervención antrópica y sus vínculos funcionales	98
Figura 5.2	Calle de Leticia con problemas en la estructura vial, red de alcantarillado y en el drenaje de aguas lluvia	100
Figura 5.3	Ronda hídrica quebrada. Simón Bolívar en la ciudad de Leticia afectada por asentamientos urbanos en zonas aledañas y la contaminación por residuos sólidos y vertimientos	100
Figura 5.4	Maloca indígena multiétnica en la ciudad de Leticia perteneciente al Cabildo de los Pueblos Indígenas Urbanos de Leticia- CAPIUL	101
Figura 5.5	Arquitectura de viviendas construidas en palafitos y plataformas elevadas sobre la zona inundable del río Amazonas en la ciudad de Leticia	101
Figura 5.6	Modelo integral de hábitat urbano-rural para la gobernanza del territorio	103
Figura 5.7	Modelo teórico-dinámica de población con estabilidad oscilatoria y límite de biocapacidad del territorio basado en un modelo físico de movimiento oscilatorio armónico	106
Figura 9.1	Dimensiones, ejes transversales y componentes generales de la política de educación inclusiva en Bogotá	169
Figura 12.1	Modelo de auditoría continua para el control fiscal colombiano	211



# Lista de tablas

Tabla 7.1	Paneles participantes del Cabildo Ciudadano	132
Tabla 7.2	Recomendaciones de política pública para la eutanasia en NNA	136
Tabla 10.1	Estructura del CPDR basada en ejes temáticos	175
Tabla 10.2	Ámbitos destacados de trabajo del CPDR	175
Tabla 10.3	Características de los PDEAS aprobados hasta junio 2020	181
Tabla 12.1	Organismos de control que conforman el control fiscal colombiano	207
Tabla 12.2	Modelos de auditoría continua a nivel internacional	208
Tabla 12.3	Paralelo en las definiciones de auditoría continua, auditoría concurrente y auditoría concomitante	210
Tabla 12.4	Congresos nacionales e internacionales alrededor del control en línea y la auditoría continua	212
Tabla 14.1	Extracto de la plataforma estratégica de la función cio sugerida	251



# Introducción

## El desarrollo del análisis de las políticas públicas y la experticia académica

André-Noël Roth Deubel

**D**esde el inicio de la formación del campo de estudios de políticas públicas, la producción de conocimiento pertinente para mejorar la efectividad de la acción de los gobiernos ocupa un lugar destacado. De este modo, el “llamado” de Lasswell (1951) a la academia y a las ciencias sociales para que desarrollen unas *Policy Sciences* que produzcan conocimiento, tanto sobre los problemas como sobre las políticas, que permitiera mejorar las decisiones públicas, fue bien recibido. Para ello, Lasswell consideraba que el conocimiento científico más avanzado, junto con los saberes prácticos adquiridos por la experiencia social y político-administrativa de situaciones concretas, eran insumos necesarios para diseñar mejor las intervenciones públicas de los gobernantes y para que la implementación y los efectos de estas fueran más pertinentes y eficientes. Según él, se tenía que involucrar de manera más eficiente el siempre limitado recurso humano formado para la contribución a la solución de los grandes problemas públicos de la nación. Setenta años han pasado, pero sus palabras son de completa actualidad: “El talento altamente capacitado es siempre escaso y costoso. De ahí que la crisis plantee el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía” (Lasswell, 1992, p. 79). Además de esta preocupación de orden práctico e instrumental, el autor consideraba también que este campo de estudios debía orientarse

normativamente hacia la profundización de la democracia y la realización de la dignidad humana, para hacer de esta nueva actividad unas auténticas *Policy sciences of democracy* (Lasswell, 1951), que resultarían “de las bodas optimistas del análisis científico con la planeación humanista” (Garson, 1992, p. 159).

Para este propósito, Lasswell (1992) imaginó la necesidad de un desarrollo de la investigación en políticas públicas en dos direcciones complementarias: investigación básica e investigación aplicada<sup>1</sup>. De una parte, la investigación básica se dirige hacia el conocimiento *del* proceso, y por ello hay que estudiar el de las políticas públicas (*policy process*) para permitir un entendimiento sistemático de la formación, decisión, implementación y evaluación de estas. Por otra parte, la investigación aplicada se orienta al conocimiento *en* el proceso, es decir en el desarrollo del análisis de las políticas públicas (*policy analysis*) propiamente dicho, para estudiarlas en sus contextos reales, a partir de: 1) una perspectiva interdisciplinaria y 2) una inclusión de los saberes prácticos situados (el “conocimiento tácito” y la “experiencia” (Dror, 1970)). Estas dos posturas pueden parecer obvias hoy en día, pero eran muy poco comunes en esa época dominada por la idea de la necesidad de consolidación y especialización disciplinares.

De esta manera, los conocimientos generales del *policy process* debían permitir nutrir los conocimientos específicos del *policy analysis* para que, en conjunto, se pudiera orientar la toma de decisión en políticas sobre bases científicas, específicas y contextuales. Así, la articulación del conocimiento científico (básico) con el específico y situado (aplicado), orientada por y hacia valores democráticos y de dignidad humana, permitirá mejorar la acción pública. En palabras de Dror (1992, p.126), la tarea paradójica de las ciencias que estudian las políticas públicas consiste en mejorar procesos extraracionales (creatividad, intuición, carisma y juicio de valor) e irracionales (motivación profunda) a través de medios racionales.

Para la primera dirección, el *policy process*, se trató de estudiar el proceso de las políticas públicas como el objeto mismo del campo de estudio para contribuir al establecimiento de un conocimiento nuevo que apuntara hacia la elaboración de una teoría de las políticas públicas. En este aspecto, el nuevo campo de estudio, acogido por la entonces joven disciplina politológica, se desarrolló inicialmente alrededor de la herramienta bien conocida de “ciclo de la política” con sus diferentes fases. Sin embargo, a pesar de sus reconocidas cualidades heurísticas, a partir de la década de los años ochenta del siglo xx, el ciclo fue cuestionado tanto por las mismas transformaciones históricas del proceso de las políticas públicas —en particular, por la participación en este de cada vez más actores ajenos a las instituciones gubernamentales y la

---

1 Esa distinción entre investigación básica y aplicada resultó problemática y sigue siendo un punto de discusión. Al respecto véase Cairney y Weible, 2018.

imposibilidad de distinguir claramente las diferentes fases del ciclo— como por las críticas demoledoras de destacados investigadores en políticas públicas. Estos recalcaron su carácter poco científico (ausencia de hipótesis) y el hecho de que prevaleciera el carácter descriptivo y no el explicativo, por lo que se invitó a desarrollar mejores teorías (Sabatier, 1999).

A partir de ese momento, y en un contexto marcado por la irrupción del paradigma neoliberal en la acción gubernamental, la perspectiva dominante de investigación, ya escindida entre las tradiciones sinóptica y antisinóptica<sup>2</sup> (Garson, 1992), entró en crisis. Las *Policy Sciences*, con su fuerte anclaje al paradigma positivista y su confianza en un mejoramiento gradual o incremental de las políticas a medida que progresa y se consolida el conocimiento, fueron profundamente cuestionadas. Entonces, la investigación en busca de una teoría de las políticas públicas se fragmentó en una variedad de enfoques y combinaciones de teorías adosadas en la diversidad paradigmática usada por las ciencias sociales (neopositivismo, pospositivismo, teoría crítica, constructivismo)<sup>3</sup>.

De manera general, se puede considerar que, desde ese momento, los años noventa, la discusión académica se fue estructurando alrededor de dos grandes ejes. Un eje mayoritario de tipo explicativo y empiricista, que busca revalidar una perspectiva positivista renovada (neopositivismo), que acepta límites al conocimiento sinóptico e integra nuevos elementos. Y un segundo eje minoritario, interpretativo y postempiricista que otorga un peso variable, de complementario a principal, a la subjetividad (los elementos extraracionales e irracionales de Dror) de los actores y de los investigadores en la interpretación de los procesos de políticas públicas. Al desestimar la validez y pertinencia de los datos objetivos medibles para realizar proyecciones a futuro, este último eje considera la imposibilidad de elaborar una teoría general del proceso de políticas públicas por estar siempre situado en tiempo, lugar y con actores prácticamente únicos e irrepetibles. De allí que para este eje resulte primordial desplazar la mirada hacia las condiciones concretas de producción de las políticas públicas.

Por lo anterior se insiste en la necesidad de democratizar el proceso de las políticas, el cual se considera ha sido secuestrado por los intereses y los discursos de los expertos y élites dominantes, con el fin de reanudar el compromiso democrático y deliberativo que Lasswell había señalado para las *Policy Sciences* (Fischer, 2003, 2009). Este segundo eje se creó en torno a la constitución de un giro interpretativo —y no explicativo, concepto relacionado con la demostración

---

2 “La sinopsis, que significa visión global del todo, fue condensada en el análisis de sistemas; en contraste, los académicos antisinópticos acentuaron los límites —de hecho, la imposibilidad— del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción” (Garson, 1992, 159).

3 Se puede ver una síntesis del debate epistemológico en Guba y Lincoln (1989) y en Roth (2014).

científica— que se despliega en una variedad de giros: argumentativo, retórico, afectivo, narrativo, etc. En este sentido, se aboga por la humanización y por la reapropiación sensible del proceso de las políticas públicas, en vez de pretender transformarlo en una simple técnica racional, una dialéctica sin retórica basada en la metodología de una ciencia experimental (Roiz, 2016, 2021). De este modo, se reconoce a la política pública como un proceso fundamentalmente político, contingente y no exento de retórica, es decir no como un proceso de pura ingeniería institucional que, para retomar a Hegel hablando de la filosofía: “No tiene otro designio que eliminar lo contingente de lo público” (citado por Roiz, 2021, p.1).

Lo que sí se ha mostrado, tanto desde la perspectiva neopositivista (racionalidad limitada de Simon (1983)) como desde la perspectiva del giro argumentativo (Majone, 1997), es que muchos de los problemas que tratan las políticas públicas deben ser entendidos como problemas “retorcidos”, o de tipo transcientífico, precisamente por su imposibilidad de ser resueltos por la sola racionalidad o cálculo científico (Weinberg, 1972; Majone, 1997). Eso significa que la deliberación política es absolutamente irreductible. La ciencia no puede eliminar totalmente de la vida pública, y del proceso de decisión, la influencia de los valores políticos y la presencia de la contingencia y la incertidumbre. Se descarta así la idea (¿ideología?) de la posibilidad de la existencia de una única solución verdadera y mejor que cualquier otra (al estilo del *One best way* de Frederick Taylor). Resulta entonces claro que es mediante la expresión, en el espacio público, de la pluralidad de los argumentos que se cualifican los procesos deliberativos y democráticos, que se limitan las opciones de políticas, y que se conocen mejor las posibles consecuencias de estas con el fin de evitar así, ojalá, las peores soluciones. De este modo, se trata de convencer con argumentos creíbles y no de demostrar verdades.

En los últimos años, frente a este bienvenido pluralismo epistemológico, han surgido diversas propuestas que intentan promover una refundación que permitiría reintegrar el campo de estudios en unas *New Policy Sciences* (Cairney y Weible, 2018; Roth, 2018) y en unas propuestas de agenda de investigación común (Weible y Durnova, 2020).

Sin embargo, a pesar de la sofisticación creciente y de las intensas controversias que se generaron en el campo alrededor de las diversas propuestas teóricas, tanto explicativas como interpretativas o incluso mixtas (Roth, 2014), se debe reconocer que los avances en la comprensión científica de la complejidad del *policy process*, desde la disciplina politológica, no tuvieron una incidencia importante en la práctica gubernamental (Cairney y Weible, 2018). En cambio, sí tuvieron un impacto considerable en la formación de políticas públicas y en el cómo hacer del gobierno las teorías más reductoras de la complejidad social y política y desarrolladas por las ciencias económicas neoclásicas. Los análisis de políticas fundamentadas en estas teorías brindaron (y siguen brindando) soporte

a la transformación neoliberal de las políticas públicas, principalmente durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, y luego, desde los años 2000 hasta hoy en día, desde una perspectiva más de tipo neoinstitucional.

Teniendo en cuenta esto, el camino ha sido un poco diferente para la segunda dirección señalada por Lasswell: el análisis de políticas públicas (*policy analysis*). Fue su tarea ofrecer una argumentación convincente y creíble, frecuentemente presentada de forma abusiva como una demostración científica basada en evidencias objetivas, para la toma de decisiones gubernamentales. Además, con el giro neoliberal, se generó una creciente demanda de experticia y de asesoramiento en materia de políticas públicas específicas por parte de las instituciones gubernamentales. Estas necesitan este apoyo tanto para encontrar y desarrollar alternativas factibles y efectivas para la acción pública, como para legitimar científicamente sus decisiones ante la sociedad.

En el contexto neoliberal, de reducción y reforma del Estado legitimadas por las teorías económicas neoclásicas, esta demanda de experticia se ha extendido a la mayor parte de los sectores gubernamentales. Debido a la sustitución de los preceptos de la administración pública tradicional (de tipo weberiana) por la doctrina de la Nueva Gestión Pública (o *New Public Management*) (de orientación neoliberal y neoinstitucional) que fomenta una estrategia de fragmentación de las políticas en proyectos para permitir su delegación y contratación externas (*outsourcing*), los gobiernos, con administraciones reducidas, se han vuelto cada vez más ignorantes de la realidad de los problemas públicos, así como del diseño y de la ejecución de sus respectivas políticas. Así, para los gobiernos, la adquisición de conocimiento experto sobre los problemas públicos, la implementación y los efectos de sus propias políticas, debe ahora ser contratada como parte de “los servicios de análisis de políticas públicas”. Lo anterior tendrá entonces como corolario la creación y el desarrollo de un mercado de experticia y de consultoría.

En esta configuración de una acción pública fragmentada, por su modo de gestión, en una multitud de proyectos que difícilmente logran integrarse coherentemente, las universidades, como centros de investigación científica, aparecen entonces como parte de los actores de este mercado competitivo de asesoramiento y de consultoría en materia de análisis de políticas públicas. De este modo, las universidades podrían contribuir de manera importante a la necesaria diversificación y pluralismo de la experticia (Roth y Roa, 2021). De hecho, en el marco de sus actividades misionales de investigación y extensión, las universidades, y en particular la Universidad Nacional de Colombia, desarrollan labores que generan conocimientos básicos y aplicados en diferentes disciplinas que pueden ser útiles a los responsables de la formulación y de la toma de decisiones en lo respectivo a la política pública. Lo anterior genera posibilidades de colaboración entre sectores políticos y académicos. Así, en un

contexto en el que el sector académico público está cada vez más incitado y presionado para lograr mayor autofinanciación, la consultoría en políticas públicas aparece entonces como una fuente de recursos potencialmente importante. Con respecto a esto, es importante tener en cuenta los riesgos para las universidades en materia de pérdida de autonomía para la investigación.

Las relaciones entre la academia y la política suelen estar marcadas por algo de incompreensión y de desconfianza. Frecuentemente, para el sector político, los conocimientos generados por la academia no suelen presentarse bajo una especie de recetario o de solución “llave en mano”, sino que, por el contrario, se encuentran diseminados en un mar de prosa científica poco comprensible o desconectada de la realidad para aquel agente político interesado en soluciones prácticas inmediatamente aplicables. Por otro lado, el mundo académico suele expresar desconfianza hacia el sector político, al cual considera incompetente y siempre presto a simplificar, distorsionar, instrumentalizar el conocimiento científico para fines “politiqueros”, o a legitimar un uso equívoco de este para buscar réditos políticos a corto plazo. Así mismo, existe también el riesgo de que la academia pierda su sentido crítico hacia el agente gubernamental contratante y se vuelva un instrumento o, peor, un operador, para la legitimación o la ejecución de ciertas políticas.

Si bien este desencuentro entre ciencia y política es muy habitual, esto no significa que deba haber una resignación y que se deban ignorar mutuamente. Así, es preciso construir los canales para un diálogo en beneficio de la sociedad colombiana y no solamente para el gobierno de turno. Tal y como lo señala Carden (2009): “Influir en la política con buena investigación supone un desafío en cualquier parte (...) y es especialmente difícil en los países en desarrollo” (p. 28) por ciertos rasgos característicos de los mismos, entre los cuales se pueden destacar: la precariedad de las instituciones y las tradiciones democráticas, los movimientos de personal, los desafíos de la implementación y las relaciones clientelistas. Según Carden, superar esos obstáculos “requiere la creación de relaciones entre miembros de las comunidades de políticos e investigadores-relaciones de confianza reforzadas por trabajo fiable y provechoso en ambos lados de la sociedad investigación-política” (2009, p. 36). Sin embargo, y en el mismo sentido que señalaba Lasswell hace ya siete décadas, se debe tener en cuenta lo que muchos analistas suelen olvidar: que las *Policy Sciences* en general, y el análisis de políticas públicas en particular, deben orientarse normativamente por su compromiso con la democracia y la dignidad humana. Esto es particularmente importante para una institución como la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) por su reconocida misión crítica y su empeño por la defensa de la igualdad, la inclusión y la paz en el país.

Por lo anterior, este libro pretende ser una muestra del compromiso político de la UNAL con la causa de la dignidad humana y la democracia, mediante

sus actividades de investigación, de extensión y de consultoría. Así, a través de los diferentes capítulos que componen la presente obra, el lector encontrará esa preocupación constante por la participación, el diálogo y la inclusión. De este modo, se relatan experiencias particulares de relacionamiento con el sector público con la intención de lograr incidir en el curso de acción de los gobiernos. Sin embargo, este libro no es un catálogo de éxitos rotundos, con carácter emblemático para la autosatisfacción institucional. Es más una muestra del empeño de muchos miembros de esta comunidad académica que, tal como Sísifo, no han renunciado a intentar poner su inteligencia individual y colectiva al servicio del bien común, con la esperanza de influir en la construcción de una sociedad mejor, democrática y con dignidad humana.

En este sentido, en el primer capítulo el lector podrá contextualizar, de manera más amplia, la discusión aquí iniciada. En él se precisan los diferentes conceptos para situar el papel de la academia en relación con las políticas públicas y se considera que la comunidad académica no puede dejar pasar la oportunidad de “contribuir de manera decidida a la construcción de lo público” (Guerrero).

Luego, el libro presenta una serie de experiencias que hemos agrupado en tres partes. Así, los capítulos dos, tres, cuatro y cinco conforman la sección “Ambiente, hábitat y alimentación”. El capítulo dos propone un diagnóstico de la situación ambiental de Colombia y tiene en cuenta recomendaciones de política pública para que “se posibilite la gobernanza de los territorios de cara a principios ecológicos para la protección de la biosfera, que preserven la sostenibilidad de los sistemas vivos, que posibilite un desarrollo equitativo y el bienestar de los colombianos” (Rojas, García y Ochoa). En el capítulo tres se analiza el tema crítico de la situación forestal y en él los autores concluyen que la “Universidad está llamada a apoyar a las comunidades y a la naturaleza, como sujetos de derechos, de los embates del desarrollo no sostenible, a veces cohonestado y promovido desde las entidades gubernamentales” (Zornoza). Más adelante, en el capítulo cuatro, se trata el tema de la alimentación. El texto señala experiencias que han buscado

(...) la transformación del referencial de la política pública alimentaria y nutricional en el país, abogando por la formulación participativa de los mecanismos de articulación entre los niveles nacional y local en el marco de un proceso amplio que permita la incorporación de las visiones de todos los actores involucrados. (Ramírez)

Para cerrar esta sección temática, el capítulo cinco expone la preocupación con respecto a la planificación a favor de un hábitat urbano sostenible en la Amazonía.

La segunda sección, “Salud, políticas sociales y paz”, se compone de cinco capítulos. El primero de ellos, el capítulo seis, relata “dos experiencias de interlocución con las políticas de infancia y adolescencia que se prolongaron por varios

años” (Duran y Torrado). Luego, el capítulo siete analiza el tema espinoso y no resuelto de la eutanasia en niños, niñas y adolescentes. El texto da cuenta de la experiencia de realización de un Cabildo ciudadano —inspirado en la metodología de las Conferencias de consenso— para ayudar a la formulación de recomendaciones sobre política. Por otro lado, la Atención Primaria en Salud (APS) es el tema tratado en el capítulo ocho, en él se relata cómo la participación de la academia, en la construcción de la política pública en APS, logró ser incluida en el Plan Departamental de Desarrollo 2020-2023 y en los Planes Municipales de las 27 localidades del Departamento de Caldas. El siguiente capítulo, el noveno, recoge los pasos y analiza desde la perspectiva de la antropología cómo se ha logrado la formulación de los lineamientos de la política pública de educación inclusiva para Bogotá. Finalmente, para cerrar esta sección, el capítulo diez relata “algunas experiencias destacadas (...) en términos de desarrollo rural, políticas de tierras, enfoque territorial, multifuncionalidad y extensión agropecuarias” (Castaño et al.) llevadas a cabo en el contexto del Acuerdo de Paz.

Por último, la sección final, “Derecho y gestión pública”, está conformada por cuatro capítulos. El primero de ellos inicia con la presentación de las recomendaciones que han surgido de mesas de trabajo temáticas relativas a la propiedad intelectual. Posteriormente, el capítulo doce relata la experiencia del desarrollo de un modelo de auditoría continua para el control fiscal colombiano. Luego, el número trece, “expone los factores que inciden en la consolidación de una política pública para el patrimonio cultural subacuático en Colombia” (Rengijo) y se refiere en particular al caso del galeón San José. Finalmente, y para cerrar la exposición de estas experiencias académicas de trabajo colaborativo con el sector gubernamental, se relata la experiencia de contribución a la propuesta de creación de la función de *Chief Information Officer* para liderar la transformación digital en el sector público.

## Referencias

- Cairney, P. y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado (Trad. J. G. Vieira y S. Olis). *Ciencia Política*, 13(26), 321-338.
- Carden, F. (2009). *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Durnová, A. y Weible, C. (2020). ¿Tormenta en un vaso de agua? Hacia nuevas colaboraciones entre los enfoques convencionales de estudios de los procesos de política pública y los enfoques interpretativos de política pública.

- (Trad. J. S. Olis Ruiz, M. C. Pinzón Segura y A. N. Roth Deubel). *Mundos Plurales*, 7(1), 19-43. doi: 10.17141/mundosplurales.1.2020.4584
- Dror, Y. (1992). Prolegómenos para las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 119-147). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F. (2009). *Democracy & Expertise*. Oxford: Oxford University Press.
- Garson, G. (1986). De la ciencia de políticas al análisis de políticas. Veinticinco años de progreso. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Guba, E. y Lincoln, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Lasswell, H D. (1951). The Policy Orientation. En D. Lerner y H. D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Lasswell, H. D. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-103). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. D. (1992). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. Aguilar (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-117). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: FCE.
- Roiz, J. (2016). *Teoría e Ingeniería de la vida pública*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Docencia económicas.
- Roiz, J. (2021). Editorial. *Foro interno. Anuario de teoría política*, (21), 1-2.
- Roth Deubel, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A. N. (2018). Comentario a Carney, P. y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado. (Trad. J. Vieira y S. Olis). *Ciencia Política*, 13(26), 321-338.
- Roth Deubel, A. N. (Ed.). (2021). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth Deubel, A. N. y Roa García, M. C., (2021). Uso de las evaluaciones en Colombia: una experimentación de incidencia y comunicación académicas mediante *policy papers*. En M. I. Cardozo Brum, A. Rosas Huerta (Coords.). *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Sabatier, P. (Ed.). (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press
- Simon, H. (1983). *Administration et processus de décision*. Paris: Economica.
- Weinberg, A. (1972). Science and Trans-Science. *Minerva*, 10(2), 209-222.





# Contexto

Política pública,  
oportunidad para  
la incidencia de la  
academia en las  
decisiones públicas

**Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá



## Introducción

Las dinámicas públicas en los países de Latinoamérica se encuentran en un proceso de transformación que abre sus puertas a la participación activa de nuevos actores, los cuales se suman a los intereses de las élites tradicionales que monopolizaban casi en su totalidad la toma de decisiones. De esta manera podemos ver, en las primeras décadas del siglo xx, un escenario político y social en pugna, en el que los movimientos sociales brindan un panorama de las presiones ciudadanas y las exigencias colectivas para el ajuste de los sistemas de democracia representativa que no han logrado romper con la tradición de desigualdad heredada del periodo colonial y, por el contrario, la han hecho más profunda a raíz de la implementación de políticas económicas de corte neoliberal (Bringel, 2020). Es así como la globalización, en forma de tratados de libre comercio y apertura de fronteras, se ha convertido en un nuevo lastre para las incipientes economías de América Latina, que no han logrado la industrialización y se encuentran estancadas como proveedoras de *commodities* en la economía mundial.

Como el lugar más desigual del mundo, América Latina presenta índices aún más acentuados que África y la brecha social y económica solo sigue aumentando la rápida concentración de capitales que, a su vez, ocasiona conflictos sociales y sobre todo violencias (Lustig, 2020). Así, el extractivismo, la corrupción institucional, la concentración de tierras para la ganadería, la explotación agrícola intensiva, la contaminación y la deforestación incrementan la presión sobre comunidades locales que buscan respaldo público (nacional e internacional) para generar cambios en la institucionalidad. Ante la emergencia de estos reclamos sociales, las rígidas estructuras estatales han tenido que ceder paulatinamente en búsqueda de legitimidad, y, por ello, han generado algunos espacios de encuentro, entre las instituciones y los actores sociales, para pactar soluciones.

En el caso de Colombia, se presenta la paradójica situación de un marco legal que promueve la garantía de derechos sociales, de representación y de participación de minorías; frente a un entorno político e institucional anclado a prácticas de nepotismo, cerrados partidos políticos y corrupción electoral. En este sentido, la Constitución Política de 1991 se configura como un hito en la articulación del Estado y la sociedad civil, al establecer como uno de los fines esenciales de las instituciones el de facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones de tipo económico, político, administrativo y cultural. De este modo, esta incidencia queda instaurada como un derecho (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 2) que puede verse en leyes, tales como la 489 de 1998, cuyo título VIII hace énfasis en la democracia participativa y la democratización de la gestión pública, y la Ley estatutaria 1757 de 2015, que señala los deberes y derechos de la ciudadanía en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública. Uno de los espacios de participación ciudadana más representativos en la toma de decisiones es el de la política pública, el cual plantea la definición colectiva de prioridades sociales por parte de diversos actores, una visión de largo plazo que sobrepasa los cortos periodos de gobierno, y acciones específicas para el desarrollo de objetivos.

Con respecto a la academia colombiana, esta históricamente ha participado de manera esporádica en los escenarios de debate público, ya que ha concentrado su trabajo en la formación de capital humano especializado para escenarios políticos y de toma de decisiones, y en el fortalecimiento de disciplinas, de campos académicos y de investigación circunscrita en ellos. Sin embargo, la modernidad y las nuevas dinámicas de construcción y circulación de conocimiento enfrentan cada vez más a la academia con la idea de replantear la visión de investigación disciplinar y de temáticas definidas por la comunidad científica, para enfocarla a una investigación multidisciplinar que solucione problemas. Lo anterior tiene como consecuencia el abandono de la autoreferencialidad científica, la promoción de procesos de transferencia de conocimiento más amplios que trasciendan los círculos académicos, el uso de lenguajes menos especializados, y,

sobre todo, el hecho de entablar relaciones de diálogo, debate y validación con actores no expertos para establecer los derroteros de la investigación científica enlazados al contexto social.

De esta manera, las apremiantes circunstancias de la región requieren de una academia comprometida con la realidad social, activa y propositiva, que valide sus agendas de investigación científica con la sociedad o, en su defecto, que las proyecte en relación con las agendas de necesidades y prioridades públicas, tales como los planes de desarrollo nacionales y regionales, o los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, y aún más importante, la academia debe vincularse con las agendas de intereses ciudadanos, poblacionales o locales que buscan materializar derechos, justicia social e igualdad de oportunidades para los menos representados.

En este sentido, los diferentes escenarios de política pública en Colombia se constituyen como indicadores de necesidades de la sociedad, en el corto y mediano plazo, en referencia a los cuales se pueden establecer rutas, en la academia, para generar investigación multidisciplinar que aporte a la cualificación del debate público. Teniendo en cuenta esta necesidad, este escrito se propone la exploración de esas rutas, a través de las cuales la academia colombiana tiene la posibilidad de aportar en la construcción de lo público, al asumir un papel articulador en momentos de transición.

## La política pública

Desde el análisis académico, la política pública se presenta como un proceso sociopolítico, complejo y altamente dependiente del contexto, que se redefine a lo largo de su desarrollo por los intereses y los balances de poder entre los actores que dan forma al proceso. Debido a lo anterior, se han creado diferentes concepciones en la literatura académica acerca de cómo puede definirse y entenderse como objeto de estudio, tal y como lo explica André Noël Roth (2021). Por esta razón, este análisis no buscará abarcar en una nueva definición sus componentes, sino que a partir de elementos ya identificados y la heurística de su proceso, indagará por aquellas características que permitan a la academia su inserción en el engranaje instituciones-Estado-gobierno.

En este sentido es posible identificar dos ámbitos de la praxis de la política pública: uno institucional y uno político. Para profundizar en el primero se toma como punto de partida la definición brindada por Dye: “Política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (2008, p. 2), enfoque que la posiciona, acertadamente, como el mecanismo orientador del Estado en una nación democrática. De este modo el intercambio constante de perspectivas y la comunicación entre instituciones del Estado y la ciudadanía define una

dinámica constructiva y sostenible de lo público, mediante la cual se equilibran los enfoques tecnocráticos de la burocracia oficial, que encuentran en los estudios técnicos la fuente de información de los problemas sociales, con los intereses y saberes locales de las comunidades que viven y enfrentan diariamente los problemas. Así, los gobiernos representativos encuentran en la política pública el engranaje que les permite orientar estratégicamente el Estado según acuerdos plurales e incluyentes con la ciudadanía.

Ahora bien, es importante aclarar que si bien la política pública orienta acciones del Estado, no todas las actividades de las instituciones están ligadas a esta, pues existe un elemento central que las diferencia y es el carácter prospectivo de la política pública, que a partir de dinámicas de negociación construye rutas de acción ejecutables a lo largo de un tiempo establecido. Velásquez asocia esto con un:

Proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes. Es un instrumento de planeación orientado a la acción para lograr objetivos prioritarios, fruto de un proceso de concertación intersectorial y co-creación, en el que participa la administración distrital, la ciudadanía, la sociedad civil, los gremios, la academia, etc. (Velásquez, 2009, p. 157)

Según esto, las actividades funcionales de las instituciones que se ejecutan para dar cumplimiento a las obligaciones de su misión, y que se derivan de planes ejecutivos sectoriales o regionales, no están asociadas a la política pública, así como tampoco lo están las decisiones unilaterales de los gobiernos:

En esta medida, acciones reactivas o improvisadas, que tradicionalmente los gobernantes realizan para apaciguar las tensiones suscitadas por algún problema coyuntural, no pueden ser consideradas acciones de política pública. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 58).

La procedencia de la acción es el diferenciador y siempre en política pública esta derivará de agendas concertadas para el trámite de problemáticas sociales. Por ello, las leyes no son políticas públicas en sí, aun cuando son componentes formales fundamentales:

Dada la importancia que tienen las normas formales al interior de un arreglo institucional, son comúnmente empleadas para sellar un acuerdo alrededor de un asunto de política. La ley es un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión de política que se tomó se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 60)

Bajo esta lógica, las políticas públicas, como acuerdos públicos y sociales, anteceden a la ley, pero en sociedades con un amplio desarrollo ejecutivo y legal, esta también enmarca el ejercicio de la política pública en tanto establece los cursos de acción institucional que son posibles. De este modo, la ley define cauces para las decisiones que los actores sociales pueden tomar en conjunto sobre los temas públicos. Sin embargo, los Estados tienden a sobredimensionar estas limitaciones en función de la gobernabilidad y desvirtúan el acuerdo social como fuente de su actuar, lo cual se configura como causa de conflictos en las sociedades democráticas contemporáneas. Pero un Estado parte del consenso y termina en él, pues como estructura institucional legal, jurídica y ejecutiva, circunscrita en un territorio, se deriva del contrato social, que la erige como mediadora entre los intereses individuales y la búsqueda del interés común, como ruta del desarrollo de una sociedad (Ortegón, 2008).

Ahora bien, con respecto al segundo ámbito de la política pública: el político, en él se evidencian las tensiones del proceso como dinámica de construcción de lo público. Estas tensiones tienen que ver con las formas del Estado como mediador (el cual puede dialogar con la sociedad en búsqueda de consensos o puede imponer decisiones desde la autoridad) y, por otro lado, con la manera en la que en una sociedad se definen el bien común y los actores que tienen el poder de imponer puntos de vista (y con ellos, también sus intereses) en la esfera pública. Lo anterior establece la relación entre política y comunicación definida por Habermas (1994) como uno de los aspectos analíticos más importantes de la praxis política. De esta manera, la política pública, en estados sociales de derecho, es un mecanismo de funcionamiento del Estado que refleja la estructura y filosofía de las entidades públicas de cada sociedad en particular, y especialmente las lógicas históricas de poder que cimientan las instituciones. Es por esto que, si bien la teoría establece que la política pública es la función del Estado de promover la toma incluyente de decisiones, los desequilibrios sociales existentes condicionan de manera determinante esta inclusión de acuerdo a los accesos preestablecidos a derechos.

A partir de todo lo anterior y en el marco del propósito de este escrito, podemos llegar a establecer los componentes esenciales que le dan forma a la política pública:

- a. Su naturaleza es política en tanto negociación colectiva en la cual diferentes actores, según sus intereses, debaten, acuerdan y disputan, en un escenario público, la orientación temporal del interés común. Peterson (2003) establece que por ser concertada, su naturaleza es de “bien público”.
- b. En los escenarios de política pública se negocia el futuro de cada sociedad, al definirse los temas y problemáticas que deben ser prioridad para el colectivo y que implican movilización institucional y de recursos.

- c. En este sentido, el Estado es garante del “bien público” que representa la política pública, y como tal tiene tres responsabilidades esenciales: la organización y articulación de los espacios y los actores sociales relevantes para todo el proceso de debate y negociación, llevar al plano formal de ley los acuerdos establecidos, y dado que la norma por sí sola no garantiza el cumplimiento de sus objetivos, es requerida finalmente la gerencia institucional para la materialización de los escenarios de futuro concertados.
- d. Según lo anterior, el Estado lidera los procesos de construcción concertada de las políticas públicas bajo un esquema abierto de gobernanza que permite: unificar agendas, consolidar una planeación a futuro, y generar estrategias de gobernabilidad efectivas para la implementación de lo planeado, que a su vez tengan en cuenta los enlaces de comunicación con los actores sociales. En este sentido, la política pública no se administra, sino que se gobierna (Torres-Melo y Santander, 2013). Algunos autores asocian a este aspecto de gobernanza una inmensa relevancia, hasta el punto de identificar la política con el entramado social que se forma alrededor de ella (Hufty, 2008).
- e. De esta manera es responsabilidad del Estado promover el surgimiento de la política y garantizar la materialización de lo acordado, y es responsabilidad de los diferentes actores hacer veeduría del cumplimiento de lo pactado y seguimiento a lo planeado, para que, si se da el caso, se propongan ajustes ante circunstancias cambiantes.

## La política pública vista desde la academia

En referencia a los procesos de política pública, y a pesar de constituirse como un actor social relevante y contar con conocimientos específicos que podrían ser aportados en la búsqueda de soluciones a las problemáticas sociales más apremiantes, la academia ha sido un observador, a veces pasivo, y ha limitado su actuar a contribuciones indirectas, bien formando capital humano hacedor de política o abordándola como objeto de estudio.

Lo anterior se debe a la misma dinámica académica y, sobre todo, a la búsqueda de especialización disciplinar que sustentó la institucionalidad universitaria en el siglo xx. Bajo esta lógica, la política pública se convirtió no en un espacio de acción de cada una de las disciplinas presentes en la academia, a través del cual se transfiere conocimiento a la sociedad y se logra incidencia en la solución de problemáticas, sino que se consolidó como un saber disciplinar, con las limitaciones de intercambio que la especialización conlleva, en el ámbito de las ciencias sociales y políticas: el *análisis de las políticas públicas*.

De esta manera, el prototipo del hacedor de política pública se definió como aquella persona formada en el saber técnico de las políticas, y no como aquel con conocimiento de las problemáticas, su gestión y posibles soluciones.

Así mismo, las visiones racionalistas de las políticas públicas derivadas de las contribuciones de Harold Lasswell (1971) se enfocaron en disminuir los errores de los juicios de los actores involucrados en ellas, a través de la formalización econométrica y la descripción de hechos y resultados a manera de indicadores cuantitativos. De este modo, lo anterior orientó la praxis hacia otro saber especializado: la Economía. Por ello, el ciclo de la política será abordado de manera privilegiada desde la Economía y la Ciencia Política a finales del siglo xx y en gran medida hasta hoy, lo cual limita el escenario de participación de todos los demás saberes presentes en la academia.

Sin embargo, los cambios recientes en las formas de generación de conocimiento, que se han apartado de los esquemas disciplinares y se han orientado a la dinámica multidisciplinar y centrada en los problemas, y la irrupción de los *Think Tanks*, como organizaciones orientadas a generar influencia desde el conocimiento, han ocasionado que las academias empiecen a reconocerse como agentes participativos en los escenarios de política, y que diferentes disciplinas revalúen el monopolio que unas pocas tenían del tema y se decidan a aportar en estos escenarios políticos.

Así mismo, se han revaluado posiciones que antes se daban por sentadas, tales como las tendencias centralizadas de planificación y decisión sobre las políticas públicas afianzadas en las instituciones gubernamentales (Garson, 1986) y que daban resultados no esperados o disímiles de lo proyectado. De igual modo, se ha venido revaluando la sobredimensión que han tenido históricamente los discursos expertos, y especialmente los economicistas, ya que “La elección social que se plasma en una política pública presenta una racionalidad pública completamente distinta a la economicista” (Stein y Tommasi, 2006, p. 409). Todo lo anterior con el propósito de dar mayor relevancia a otro tipo de conocimientos y saberes que amplíen la participación en los debates para incluir a aquellas poblaciones protagonistas de las problemáticas discutidas.

## **Política pública como espacio de negociación**

Como parte de la transformación política de las sociedades democráticas contemporáneas, la dinámica de construcción de las políticas públicas ha transitado, como resultado de las presiones ciudadanas, de una etapa tecnocrática, en manos de los gobiernos representativos y expertos, a una etapa de apertura a la participación de diversos actores sociales (Parker, 2014).

Esta nueva centralidad, como dinámica de construcción de lo público por antonomasia, la pone en el radar y en el interés de todos los actores sociales; hecho que la constituye como lugar de disputas y negociaciones en el que se juega la agenda pública y la priorización de recursos:

(...) la decisión de qué asunto debe ser objeto de política está lejos de ser un proceso aséptico de definición gubernamental del bienestar social, y más bien, es el resultado de las dinámicas de conflicto y cooperación que se dan en la construcción pública de los asuntos, donde los intereses particulares entran en disputa para ser considerados de interés general, dando forma a lo público (Fraser, 1997, p. 56).

Como parte de estas tensiones por la definición del “bien común”, los gobiernos en ejercicio tratarán de imponer su propia agenda político-ideológica para fines electorales manipulando a la institucionalidad, y los grupos de personas con ciertos intereses generarán presión a partir de sus capacidades políticas y comunicativas, frente a la opinión pública, para posicionar sus posturas y forzar la apertura de espacios de participación que los incluyan.

Es así como el siglo XXI ha visto surgir diversos grupos de la sociedad civil, con inusitado ímpetu, que han encontrado en la comunicación no mediada (como las redes sociales), y en los nuevos medios digitales, plataformas de movilización que incentivan la apertura de la agenda hacia ciertos temas públicos, la pluralidad, el reconocimiento de derechos de minorías, grupos étnicos, grupos de diversidad de géneros y juveniles. Lo anterior tiene como consecuencia el reconocimiento social y la ampliación del debate hacia temas de interés que no eran reconocidos previamente. A pesar de esto, recientemente estos movimientos se han encontrado con un convulso mundo político en el que el resurgimiento de los populismos a nivel mundial ha impulsado agendas reaccionarias de corte conservador y nacionalista que hacen uso también de las nuevas prácticas comunicativas para la manipulación de los hechos públicos en la llamada era de la “posverdad”, en un nuevo desafío para las democracias.

En Latinoamérica las movilizaciones sociales se han generalizado, ante la profundización de las brechas sociales y la extrema concentración de la riqueza, en búsqueda de políticas públicas orientadas a la generación de oportunidades, de movilidad social y de igualdad de derechos, pero el monopolio del poder político y económico en pocas manos es el óbice fundamental para impulsar cambios sustanciales.

En Colombia se conjugan los anteriores elementos más la complejidad derivada del prolongado conflicto armado, de modo que los escenarios de política pública son un apremiante reto social en sí mismo que, por su importancia para la construcción de lo público y la solución concertada de problemáticas estructurales, requiere de la intervención de la academia como articulador social, como

estructurador de reglas de juego claras, como garante de procesos sostenidos en el tiempo y como mediador ante el desprestigio de las instituciones políticas.

## **Conclusión: academia y decisiones públicas**

Como actores sociales, las academias están llamadas a jugar un papel en las esferas públicas latinoamericanas para llenar vacíos y generar centros, nodos y dinámicas de generación de diálogo y circulación del conocimiento como base de mejores decisiones públicas. Sin embargo, es fundamental entender estos nodos de interconexión por defecto, pues los vacíos en el debate público son rápidamente ocupados por intereses que buscan monopolizarlo; por ello, la gestión del conocimiento debe ser agenciada desde un liderazgo decidido, reafirmado en el tiempo con presencia constante y validado con aportes enriquecedores para los demás actores sociales. En este sentido, se presentan algunos elementos que pueden aportar a la proyección de las academias como escenarios en donde se discuten las decisiones públicas:

- a. Primero que todo, al interior de la academia deben generarse las condiciones adecuadas para la participación de las diferentes disciplinas en escenarios de decisión pública. Ello implica dinámicas de articulación transdisciplinar que transgredan los límites clásicos establecidos acerca de qué disciplinas son sociales, cuáles deben aportar en los procesos de política pública y cuáles deben desarrollarse en relación con el mundo social y la participación política. Como principio, todos los saberes construidos en la academia son públicos y es su propósito llegar a la sociedad.
- b. La defensa de la ética y la veracidad, como principios de la participación, la comunicación pública y la discusión sobre la realidad social, compete a las academias como instituciones preservadoras de la certeza y la evidencia, para afrontar fenómenos como las noticias falsas, la negación cínica de los hechos y la manipulación de la opinión pública.
- c. Así mismo, debe entenderse, como parte del liderazgo de la academia, la preservación de las instituciones públicas y el ordenamiento legal como cause estructurado y regulado de la toma de decisiones y marco natural de la formulación de las políticas públicas. Por ello, la academia debe reforzarse y mejorarse desde una perspectiva crítica. De este modo, la estabilidad institucional de la academia, representada en una fuerte comunidad científica de construcción y validación de conocimiento, puede aportar solidez a los procesos de política pública frente a los cambios constantes que representan las elecciones políticas y los gobiernos, posicionándose como garante de la consolidación de procesos de largo plazo que logren abordar de manera estructural

las profundas problemáticas sociales, y erigirse como custodio de la memoria de pactos y decisiones frente a aquellos agentes interesados en desviar las trayectorias concertadas para su propio beneficio (Torres-Melo y Santander 2013, p. 60).

- d. Finalmente, y teniendo en cuenta la tendencia de algunos enfoques políticos de relativizar los hechos sociales y de ideologizar la toma de decisiones, la academia debe priorizar, de manera constante, el acercamiento objetivo a los hechos y la rigurosidad en su análisis como fundamentos del diálogo público. Para ello, existen perspectivas estructuradas de política pública que deben ser promovidas y posicionadas para su cualificación, entre ellas se encuentra la *política basada en la evidencia* y otros.

Así, es importante entender que en los procesos de política pública existen dos ámbitos paralelos e interconectados: el primero es el político en el que se desarrolla la negociación de intereses y se toman decisiones; y el segundo es la gestión del conocimiento, en el cual los actores, en el intercambio dialógico, entienden de manera más compleja los problemas sociales y proyectan soluciones basadas en la prospectiva, tales como escenarios futuros de entendimiento. En este segundo escenario es en donde más se requiere del liderazgo de la academia como institución experta en generación de conocimiento y en la preservación de los aprendizajes y errores en el marco de la evaluación constante de las actividades y sus resultados.

De este modo, es evidente que la academia es la acompañante idónea de los complejos procesos de construcción de políticas públicas, cuyo punto de partida es el conocimiento imperfecto de las problemáticas a abordar (Cairney, et al., 2018). En referencia al modelo de Herbert Simon, en el que una hormiga, que transita hacia su destino por una playa, traza un camino sinuoso, no el más recto ni el más corto, y sin una meta fija debido a que no tiene una visión panorámica de la playa y el contexto puede cambiar constantemente, el camino representa tanto el conocimiento que se genera, como la capacidad de adaptación para lograr el fin determinado de la política pública, cuya gestión efectiva servirá para generar nuevas rutas más directas para abordar los problemas (Simon, 1956).

De esta manera, en el encuentro entre la necesidad pública, de más y mejores escenarios de diálogo (abiertos y plurales en donde puedan generarse debates y procesos de construcción social desde la argumentación informada), y la capacidad de construcción, gestión y preservación de conocimiento de las academias, se presenta hoy la oportunidad de transformación de las instituciones universitarias latinoamericanas como agentes sociales activos y dispuestos a crear alianzas sociales, más allá de los límites estrechos de las especialidades científicas y sus

intereses disciplinares. Lo anterior con el fin de contribuir de manera decidida a la construcción de lo público, a partir de la consolidación y desarrollo de agencias colectivas en función de mejores futuros para nuestras sociedades.

## Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2011). *Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá. Recuperado de [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia\\_para\\_la\\_formulacion\\_pp\\_wf\\_1.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_la_formulacion_pp_wf_1.pdf)
- Bringel, B. (2020). Movimientos sociales y realidad latinoamericana: Una lectura histórico-teórica. En E. Torres (Ed), *Hacia una renovación de la teoría social latinoamericana* (pp. 209-227). Buenos Aires: CLACSO.
- Cairney, P., Weible, C., Vieira, J. G. y Olis, J. S. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado. *Ciencia Política*, 13(26), 321-338.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperado de <https://www.corte-constitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Dye, R. (2008). *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall
- Fraser, N. (1997). Pensando de nuevo la Esfera Pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes. En M. Martínez (Ed.), *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"* (pp. 93-133). Bogotá: Siglo de Hombres.
- Garson, G. (1986). De la ciencia de políticas al análisis de políticas. Veinticinco años de progreso. (Trad. A. Senzek). En L. Aguilar (Ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 149-179). Ciudad de México: Miguel Angel Porrua.
- Habermas, J. (1994). *Historia y crítica de la opinión pública*. Ciudad de México: Ediciones G. Gil.
- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza. En H. Mazurek (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina* (pp.77-100). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Lustig, N. (2020). Desigualdad y descontento social en América Latina. *Nueva Sociedad*, 286, 53-61.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y Gestión de la Política Pública*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, Colciencias.

- Parker, C. (2014). El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe. *Polis: Revista Latinoamericana*, 13(39), 175-201.
- Peterson, J. (2003). Policy Networks Political Science Series. *Public Administration*, 76, 233-273.
- Roth, A. (Ed.). (2021). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Simon, A. (1956). Rational choice and the structure of the environment. *Psychological review*, 63(2), 129.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 13(2), 393-416.
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon//files/empresas/zw1wcmVzYv83Ng==/imgproductos/1450056996\\_ce38e6d218235ac-89d6c8a14907a5a9c.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon//files/empresas/zw1wcmVzYv83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac-89d6c8a14907a5a9c.pdf)
- Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. *Desafíos* 20, 149-187.

Parte I

# Ambiente, hábitat y alimentación







La sostenibilidad  
ambiental desde  
una perspectiva  
interdisciplinaria  
STEAM+H: propuestas  
de política pública  
desde el Centro de  
Pensamiento en Ética  
para la Sostenibilidad  
Ambiental

**Sandra Liliana Rojas Martínez**

**Mary Ruth García Conde**

**María Teresa Ochoa Manjarrés**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá



*Reconocimiento a las comunidades indígenas,  
afro y campesinas, por la reconstrucción  
cultural de la relación humano-naturaleza*

## **El problema ambiental en Colombia**

El problema ambiental que atraviesa Colombia es complejo, histórico y puede ser entendido como un fenómeno que preocupa a múltiples sectores de la sociedad, entre los cuales se incluyen el académico, productivo, educativo, político, étnico, comunitario, entre otros, pues se reconoce que la apropiación de la naturaleza para lograr el crecimiento económico está excediendo la capacidad de carga y resiliencia del planeta (WWF, 2015). La crisis ambiental es el resultado de la pérdida de sustentabilidad de los ecosistemas y entre sus causas están: la deforestación, la expansión de la frontera agrícola y la ganadería comercial, la producción de monocultivos como la palma de aceite y la soya, el inadecuado manejo de residuos sólidos, la carencia de hábitos de reciclaje doméstico, empresarial e industrial, la expansión de proyectos mineros, hidroeléctricos y de

infraestructura, los cultivos ilícitos, la violencia y la falta de presencia del Estado colombiano en zonas rurales y zonas de conflictos, entre otras.

Existen diversas evidencias sobre el cambio climático como un conjunto de factores que afecta las condiciones ambientales, más allá de la capacidad de respuesta de los ecosistemas y sus componentes, porque tiene la capacidad de alterar los procesos evolutivos y adaptativos de los organismos en el corto plazo. Este fenómeno, sumado a la exacerbada explotación de los ecosistemas, está causando extinciones debido a la escala en la que ocurre y dado que sus efectos repercuten, en mayor o menor grado, en todos los ecosistemas del país (Chaves y Santamaría, 2006). Por esta razón se debería aplicar un enfoque sistémico a la planeación territorial para el mediano y largo plazo, como una medida de adaptación (Pabon, 2003), y adelantar trabajo inclusivo y articulado con las comunidades en la búsqueda de una solución integral a los problemas del aprovechamiento y uso sostenible de los elementos del ambiente.

De este modo, la política de cambio climático busca articular las estrategias y los planes, en el nivel territorial, a través de la inclusión e implementación de acciones de adaptación al cambio climático y mitigación de gases de efecto invernadero en los instrumentos de planificación territorial (Planes de Desarrollo Municipal, Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Regionales de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otros) que, a su vez pueden alinearse con la planificación sectorial (Plan Energético Nacional, Plan Nacional de Infraestructura, etc.) para buscar sinergia en el alcance. Así, la puesta en escena de este objetivo implica la participación de diversos actores en diferentes escalas de gobierno, donde el nivel territorial tiene gran relevancia para realizar acciones concretas que permitan reducir las causas del incremento del efecto invernadero (Triviño, et al., 2019).

La Contraloría General de la Nación en su informe de gestión 2014-2018 señaló la necesidad de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y las distintas instituciones que hacen parte del sector ambiental, se articulen y coordinen para establecer acciones permanentes que garanticen la sostenibilidad ambiental y minimicen la debilidad de la institucionalidad regional. Así, por ejemplo, es entonces necesaria la veeduría sobre las siguientes corporaciones regionales que dan cuenta de los mayores índices de deforestación: Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible de Chocó (Codechoco), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonia) y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena (Corpomacarena). Además, también es importante tener en cuenta otros factores que es necesario revisar, tales como: primero, en las zonas de reserva forestal se llevan a cabo actividades legales, como la ganadería y la agricultura, e ilegales, como los cultivos ilícitos; segundo, se encontró que se crearon comités para controlar la deforestación, pero resultaron ineficaces e

incapaces de detenerla; y tercero, se reconoce que no se considera a las comunidades indígenas como actores propositivos para el control de la deforestación.

En las instituciones ambientales Corporación Autónoma Regional (CAR) y en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) hay evidencia de la falta de gestión y de actualización de las bases de datos relacionados con los permisos de aprovechamiento de las áreas, y de los trámites ambientales relacionados con la compensación forestal. Se identificó un cumplimiento de entre el 6 y el 21 % de las compensaciones ordenadas por el cambio de cobertura de bosques, lo que conlleva a un crecimiento de los pasivos ambientales. La característica general es la falta de acción de las autoridades ambientales para controlar la deforestación, los cultivos ilícitos y la contaminación, ya sea porque no le dan la importancia que se debería a este tema o la normatividad ambiental es flexibilizada por interés particular. El país está en riesgo ambiental a causa de la explotación minera, el incremento de la degradación de los ecosistemas, y el mal uso de los recursos naturales, entre otros, y todo esto es resultado de la debilidad institucional del país (Morelli, 2012).

La situación esbozada por la Contraloría ratifica la necesidad de concebir el ambiente como un sistema ambiental total. Es decir, es importante que las diferentes instituciones del Estado colombiano comprendan al territorio como un conjunto de ecosistemas (terrestres, marinos, estuarios y de agua dulce) interconectados y relacionado con sus culturas, que debería motivar la reflexión con respecto a la protección y cuidado de la biodiversidad (entendida como un conjunto de organismos ligados a un todo funcional por medio de relaciones mutuas e interdependientes). En la actualidad se cuenta con suficiente evidencia de que gran parte de los beneficios que los humanos disfrutamos de los ecosistemas (incluyendo bienes y servicios ambientales) dependen de la presencia, abundancia e interacciones de los seres vivos que los componen (Díaz, et al., 2015). Por lo anterior, defender y reconstruir la sostenibilidad de este sistema debería ser una tarea del sector ambiental nacional, regional y local, que puede llevarse a cabo a partir de la aplicación efectiva de una legislación ambiental acompañada de voluntad política. De esta forma, se facilitaría la unicidad de criterios, la implementación de acciones institucionales, la construcción de políticas públicas, la investigación y la posibilidad de que las instituciones trabajen para resolver los problemas relacionados con la sostenibilidad ambiental (biofísica y social) y con las necesidades reales de las poblaciones.

Así, concebir lo ambiental como un sistema integrado permitirá implementar acciones interregionales que fortalezcan, por ejemplo, el sistema de cuencas del país, que garanticen la protección del páramo, el cuidado de las fuentes de agua desde el nacimiento hasta la desembocadura, la reducción de la contaminación y la deforestación, la protección de los ecosistemas costeros y la regulación de las actividades alrededor de la cuenca para así asegurar

los sistemas de sustento vital, la protección de la biodiversidad, los servicios ambientales y el reconocimiento del saber de las culturas anfibias. Lo anterior con el propósito de mantener la salud de los ecosistemas y de las poblaciones asociadas a ellos o en estrecha interacción con la cuenca.

Un aspecto importante para tener en cuenta en este sistema son las necesidades e impactos sobre la cuenca por parte de los siguientes sectores: palmicultores, cacaoteros, ganaderos, cafeteros, mineros, etc. Esto con el fin de evaluar si los pasivos ambientales y las consecuencias, sobre la sostenibilidad ambiental, son menores que los beneficios económicos y el bienestar general que aportan. De no ser así, estos sectores deberían rediseñar su trabajo teniendo en cuenta la protección de la sostenibilidad ambiental.

Otro propósito importante, en este mismo sentido, es lograr integrar el sistema normativo con una perspectiva del buen vivir, de dialogo entre saberes e interdisciplinas, una educación de calidad, los derechos de la naturaleza y su relación con los derechos humanos, la equidad, la autonomía de los pueblos para proteger la sostenibilidad ambiental y una democracia inclusiva que favorezca sociedades justas, que proteja la autonomía alimentaria, la biodiversidad en todas sus formas y los sistemas de sustento vital. Los anteriores son todos elementos que se espera contribuyan al bienestar general y al desarrollo de sus habitantes.

Los cuestionamientos a los enfoques que consideran el problema ambiental como un fenómeno aislado llaman la atención sobre “la necesidad de readaptar el desarrollo para responder a la crisis ambiental del mundo moderno, o de lo contrario, los conflictos que surgirán entre las fuerzas sociales nos llevarán a un cambio cultural radical” (Ángel Maya, 2003). Por lo anterior, se requiere de enfoques holísticos, múltiples y sinérgicos que entiendan la afectación y la insatisfacción como la motivación de la protesta ciudadana, que en defensa de sus territorios, emerge desde Honduras hasta Chile, con aspectos comunes como: movilizaciones ciudadanas (sin interesar la orilla ideológica de los participantes), las demandas por la afectación del bienestar colectivo (que reflejan la indignación y el rechazo por las promesas incumplidas), y el descontento general, son una primera señal de inconformidad ante la insostenibilidad ambiental. Estas protestas mundiales antigubernamentales del 2019 (en España, Hong Kong, Argelia, Francia, Sudan, entre otros, y en Latinoamérica en Haití, Ecuador, Bolivia, Chile y Colombia) proceden de la acumulación de demandas insatisfechas y también son una respuesta a la crisis de la democracia que niega el desequilibrio económico y social responsable de la inequidad, y que interpela al poder económico y político para exigir un cambio de fondo en la sociedad (France 24, 2011).

En la actualidad puede verse que si la respuesta de los gobiernos sigue siendo la violencia y el discurso político no reconoce que la corrupción, la impunidad y los poderes concentrados en las élites han minado la democracia a través de un modelo de desarrollo económico inequitativo y con una política

desconectada de las necesidades de la sociedad, entonces las protestas contra las crisis se esparcirán porque hay amplios sectores que reclaman mejor educación, que viven la desigualdad, que buscan otras formas de interpelación política y que están desesperados por la ausencia de bienestar. Todos estos problemas son resultado de la pérdida de sostenibilidad en el ambiente social y, a su vez, tienen una base en la degradación del ambiente biofísico.

De igual manera, el racionalismo de la academia hace parte del problema de la crisis en la sostenibilidad ambiental porque esta ha estado de espaldas a la realidad regional y social, se ha constituido como parte de las élites, se ha distanciado de la comprensión y de la solución a los problemas reales e insiste en desconocer, por lo general, los desarrollos históricos y los saberes de las comunidades; la ciencia ha terminado por adecuarse a los parámetros de las estructuras del modelo de desarrollo económico. Lo anterior es el resultado del pensamiento moderno, en el que las ciencias y la fragmentación disciplinar llevan a ignorar la relación humano-naturaleza, hecho que finalmente termina por afectar la comprensión sistémica del ambiente.

Además de lo ya esbozado, es evidente también la urgencia de trabajar en la paz social, la cual tiene como requisitos: la construcción de sociedades justas, que aquellos que posean más capital paguen más impuestos, que los empresarios y políticos corruptos sean llevados a la cárcel, la equidad social y la capacidad de crecimiento en igualdad. Esto exige un rediseño del sistema económico y político y la resignificación de lo que es una democracia real. Ángel Maya (2003) aduce que la nueva idea de democracia y de participación, que se viene impulsando a nivel mundial, exige una mayor capacitación para la conciencia pública en el manejo crítico de los conceptos. Lo anterior tiene también en cuenta que la conciencia ambiental no es un bloque homogéneo sino la conjunción de múltiples acercamientos disciplinarios forjados dentro de caminos que ha seguido la consolidación de la ciencia moderna.

Aunque se reconoce que es imprescindible la comprensión de los principios que estructuran y controlan los sistemas vivos (incluida la biosfera) para que el humano realice sus actividades, es imposible entender a la naturaleza, y el ambiente humanizado en su conjunto, sin analizar antes las diferentes interacciones que resultan del sistema social, la transformación tecnológica de la civilización y las diversas concepciones del mundo para incluir a las diferentes comunidades autóctonas.

Esto se sustenta en el hecho de que la relación humana con el ambiente se realiza mediante un uso instrumental que resulta del desarrollo de la ciencia, de la tecnología y de los sistemas de organización social, que son elementos de la cultura que han moldeado los ecosistemas. Así, este desarrollo rompe con los principios que mantienen un equilibrio dinámico en el ambiente, que regulan el flujo de energía y el ciclo de la materia, y transgrede las formas de autorregulación del

sistema ecológico. Lo anterior traerá consecuencias sobre los seres vivos porque las formas de extracción y sobreexplotación de los elementos de la naturaleza se intensifican, afectando la salud del ecosistema, de sus comunidades, y reduciendo la resiliencia del ambiente y el bienestar de las poblaciones humanas y no humanas.

Por esta razón, se considera imprescindible el reconocimiento de que la naturaleza, con sus múltiples ecosistemas, es un sistema integral, que sustenta la vida, en el que las interacciones bióticas han configurado la posibilidad de que el humano pueda vivir en el planeta Tierra. Así mismo, debe tenerse en cuenta el hecho de que la naturaleza produce recursos materiales y energéticos, y los procesos que ocurren en ella dan lugar a los sistemas de soporte vital (aporte de oxígeno, de nutrientes, reducción de dióxido de carbono atmosférico, etc.), que son los impulsores del bienestar general y constituyen los pilares para lograr la sostenibilidad ambiental.

En la actualidad la sociedad conservacionista ha aprendido que la preservación de áreas no es suficiente para proteger la biodiversidad y la sostenibilidad de los ecosistemas, y que es necesario que en el análisis de la problemática ambiental se utilice un enfoque sistémico y se tenga en cuenta que algunas de las actividades antrópicas están afectando al ambiente biofísico y social. Por esta razón la planificación ambiental y el manejo de áreas protegidas, sin tener en cuenta el contexto sociocultural local, regional y nacional, resultan siendo un fracaso en el mediano y largo plazo.

Kattan y Naranjo (2008) señalan que los ecosistemas naturales y antropogénicos tendrían que funcionar de manera complementaria, de manera que permitan satisfacer las necesidades sociales y económicas de los humanos. Por esta razón es necesario garantizar que las prácticas antrópicas sean compatibles con la protección de la vida como un todo ambiental. Para lograr esto se requiere que los planes de desarrollo (nacionales, regionales y locales) estén dirigidos a la protección de la sustentabilidad de los ecosistemas naturales, y que los diferentes programas socioeconómicos tengan como uno de sus pilares la evaluación de la situación ambiental, la protección de los sistemas de sustento vital y la calidad de vida de las comunidades humanas.

Ahora bien, con respecto a la cultura, esta puede definirse del siguiente modo: “Según Taylor, la cultura se define como el conjunto de instrumentos técnicos, formas de organización económica, social y política y acumulación científica y simbólica que una generación transmite a las siguientes” (Ángel Maya, 2003, p. 211). Teniendo en cuenta esto, y lo mencionado anteriormente, en la población global se requiere un cambio cultural, una revalorización, una reconceptualización de la vida, una comprensión sistémica de los procesos que tienen lugar en la naturaleza, y una resignificación de la calidad de vida. Esto con el fin de reconstruir la relación humano-naturaleza y llevar a los individuos a la valoración y reconocimiento de esta como fuente y sostén de la vida.

## El rol de la educación

El sistema educativo tiene la tarea de recapacitar sobre los aspectos ya mencionados y, adicional a esto, debe tener en cuenta las herramientas disponibles en la actualidad, y las que están en progreso, para incorporarlas en la formación de las capacidades de los niños, niñas y jóvenes. Lo anterior también debería estar acompañado del desarrollo de: los pensamientos, una visión sistémica de la realidad, de capacidades en lectoescritura, de solución de problemas, de trabajo autónomo y en equipo, de facilidades para el manejo y acceso a información de calidad, y de la formación de capacidades para aprender cómo seleccionarla.

En relación con esto, se requiere entonces, de manera urgente, romper con la fragmentación, desarticulación y descontextualización de los procesos que se realizan en la escuela en todos los niveles. Esta es la única manera de eliminar, en parte, una de las causas de que la educación media sea un fracaso y de que la calidad educativa no mejore (OCDE, 2016). Un cambio, en este sentido, le permitirá a la educación ver con claridad hacia donde deberían enfocarse los procesos, cómo ayudarle a estas generaciones a afrontar la acentuación de las consecuencias de la crisis ambiental, qué les estamos heredando y, a su vez, les daría la oportunidad de concebir otras formas de existencia. Lo anterior trae consigo la necesidad de transformar a los docentes y, con ello, a las escuelas de formación de estos profesionales.

En la formación y actualización docente debería estar implícito el desarrollo de las capacidades ya mencionadas. Además, las evaluaciones deberían estar dirigidas a evidenciar las debilidades y a crear procesos que mejoren las capacidades de los individuos. Así mismo, es necesario que se generen metodologías al interior de las instituciones educativas para que mediante la autoevaluación y la evaluación por pares se propongan alternativas para el mejoramiento individual y colectivo, donde la institución esté presente para brindar su apoyo y reconocer los resultados con mejores condiciones laborales. De este modo, se debería hacer un esfuerzo para apoyar la vocación y fortalecer el profesionalismo de los docentes. Lo anterior porque sobre ellos recae la responsabilidad de desarrollar capacidades y creatividad, y de construir cohesión social y las bases conceptuales que le permitirán a la sociedad plantear otras formas de relación con el entorno para contribuir individual y colectivamente a la sostenibilidad ambiental.

Del mismo modo, es necesario involucrar a la familia en los procesos de aula, con el fin de construir resiliencia en el educando, mejorar la comunicación con el núcleo familiar y dar una respuesta a la problemática de salud mental en adolescentes y jóvenes. Además, esto también puede ser una estrategia para que, junto con sus personas más cercanas, ellos se preparen y afronten los retos que requiere la sostenibilidad ambiental, y así pueda alcanzarse un cambio cultural local. Por otro lado, para la OMS, la salud es un estado de completo bienestar

físico, mental y social, y no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades; aunque esta definición tiene limitaciones, su sentido es concebirla como un estado de bienestar integral en el que el individuo mejora sus capacidades, supera el estrés normal de la vida, y trabaja de forma productiva y fructífera, aportando al bienestar de su comunidad. Con respecto a la salud mental en la infancia, esta resalta los aspectos del desarrollo, como el sentido positivo de la identidad, la capacidad para gestionar los pensamientos y emociones, para crear relaciones sociales, y la aptitud para aprender y adquirir una educación que en última instancia los capacitará para participar activamente en la sociedad (OMS, 2020).

Involucrar a la familia en los procesos de aula es una manera de asumir la educación en comunidad para llegar a una transformación de la cultura, desarrollar capacidades para el trabajo comunitario, e integrar a la escuela en el contexto local. Así, se espera que estos procesos ayuden al dialogo interdisciplinar y a reconstruir la conciencia en la sociedad. Estos tendrían que estar dirigidos a la persuasión colectiva de que la transformación tecnológica de los ecosistemas tiene que dar lugar a unos procesos en la naturaleza en los que sea posible mantener la sustentabilidad de los mismos. Entendida ésta como la protección de los procesos de transferencia de materia y energía y de autorregulación, que son los que garantizan la protección de los ciclos de la materia, la resiliencia, la continuidad de la vida en todas sus formas y los que dan lugar a la sostenibilidad ambiental.

Lo anterior se sustenta en la necesidad de que todos los sectores de la sociedad comprendan los principios de funcionamiento de la naturaleza, para que en todos los procesos antrópicos y en las decisiones en relación con ella se tome en cuenta la dimensión ambiental, los ejes de la sostenibilidad y algunos conceptos asociados como: la economía circular, el comercio justo, el consumo responsable, etc. Para esto se deben tener en cuenta las bases ecosistémicas de que la materia en la biosfera es finita, y que las dinámicas que tienen lugar al interior de esta no acumulan desechos, sino que los involucra en el ciclo de la materia y de la vida.

En este mismo sentido, es entonces urgente eliminar de la cultura lo siguiente: el consumismo de productos, el uso desmedido de las redes de información y la noción de obsolescencia programada, que son herramientas para la ampliación del mercado. También son importantes la toma de conciencia de que el consumo de alimentos no debería superar las necesidades biológicas básicas, y el rechazo al uso de satisfactores culturales (comidas rápidas, alimentos procesados, gaseosas y bebidas energizantes, sustancias psicoactivas, pornografía, etc.), que generan adicciones, problemas de salud corporal y emocional, y que finalmente solo buscan la multiplicación del capital y son causas de la insostenibilidad ambiental social.

## El desarrollo del país y las regiones

Es una utopía pretender alcanzar la sostenibilidad ambiental sin interpelar las estrategias vigentes del mercado neoliberal, cuya matriz teórica epistemológica exige a los gobiernos con deuda externa políticas de ajuste como: reducción del gasto público social, especialmente en salud y educación; incremento de los impuestos; devaluación de la moneda; aumento en las tasas de interés; la eliminación de las regulaciones y la liberalización de los mercados, incluyendo el de capital de trabajo; y la privatización de la economía (Cubillos-Guevara, Hidalgo-Capitán, y Domínguez-Gómez, 2014).

Este modelo de desarrollo ha llevado a una problemática en Colombia que se manifiesta en: recesión económica, desempleo del 27 %, incremento de los índices de pobreza (9.6 millones de personas en pobreza multidimensional), la mitad de las regiones del país con un alto porcentaje de población por debajo del umbral (Acosta, 2019) y 13 073 000 personas en situación de pobreza monetaria, con ingresos menores a 117 605 COP (Dinero, 2019), cierre de las industrias nacionales, abandono estatal, migración de las zonas rurales y aumento de la inequidad con el ingreso concentrado en pocos individuos (coeficiente Gini de 0.517). Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el desempleo en mujeres se elevó considerablemente ya que el de hombres, en octubre de 2020, fue de 10.7 %, mientras que el de mujeres fue de 20.1 %. En el 2021 la tasa de desempleo general se ubicó en 15.6 % (DANE, 2020).

El problema ambiental se profundiza en los planes de desarrollo que mediante los TLC y la seguridad jurídica le dan soberanía política a las corporaciones en los territorios. Esto ha ocasionado la privatización de las entidades estatales; el fomento de la inversión extranjera; la construcción de proyectos de desarrollo que rompen con el tejido social comunitario y llevan a la población a incorporar los valores del mercado en toda relación humana (mientras más depende la vida del dinero, más difícil es ser pobre); y la implementación de transferencias monetarias condicionadas (familias en acción) se transforman en una forma de control para mantener el poder y la corrupción.

Así mismo, el desarrollo nacional se fundamenta en la producción de alimentos para exportación, aun cuando esto debilita la seguridad alimentaria. De este modo, lo anterior aumenta la importación de alimentos, debilita el campo, y hace que la economía se centre en el apoyo a las industrias extractivas, como la minería y el fracking. Todo esto va acompañado de la debilidad e ineficiencia institucional (Contraloría General de la Nación Colombia, 2018) que ha resultado en un aumento de los pasivos ambientales, en el abandono del campo porque no hay esperanzas de un desarrollo equitativo, y en la pérdida de sostenibilidad en las regiones, donde no existe el apoyo del Estado al campo, ni a los

campesinos, ni a los indígenas, ni a los pueblos afro, y donde los adolescentes y jóvenes entran a engrosar los grupos guerrilleros y las pandillas.

El país contempla sus regiones naturales desde una perspectiva turística, paisajística y extractivista. Sin embargo, en estas zonas, encontramos los efectos de la degradación de los ecosistemas y de la pérdida de diversidad de organismos y de cultura acentuada por las actividades del ser humano (deforestación, incendios forestales, implantación de palma africana, extracción de fauna silvestre, contaminación por minería, erosión del suelo, aumento de los procesos de praderización y desertización, entre muchos otros). Esto ha conducido a la más alta degradación de estos ecosistemas por la destrucción de la vegetación, la desaparición y extinción de la fauna y, naturalmente, la degradación de los suelos y de los ecosistemas hídricos, hecho que los ha llevado a ser totalmente improductivos y, por consiguiente, ha aumentado la pobreza que resulta en desplazamiento de la población.

Así, lo que está en juego en el país son los territorios porque de ellos depende la sostenibilidad ambiental. Es urgente la defensa de estos por medio del desafío a las estructuras y los patrones que nos han llevado a estas lógicas de apropiación y destrucción de los ecosistemas y de la naturaleza. Lo anterior con el objetivo de que se puedan construir otros patrones de relación con los ecosistemas, para trabajar en un cambio cultural que respete los derechos de la naturaleza, de las comunidades y se sintonice con sus cosmovisiones. Esto exige llevar a la academia y a la ciencia la reconsideración de la dimensión ambiental y su papel en la crisis de insostenibilidad del país y del mundo en general, debido a que se requieren nuevos marcos teóricos de comprensión de la realidad para llevar a la población la convicción de que otros mundos son posibles. Probablemente las movilizaciones del 2019 en Colombia están mostrando que esa exigencia y necesidades de construcción ya están en marcha.

## Cambio cultural y Buen Vivir

En este sentido valdría la pena tener en cuenta la concepción de las ontologías indígenas latinoamericanas, que se orientan hacia una relación holística entre la cultura y la naturaleza. Estas concepciones conocidas como: *Sumak Kawsay* (quechua) o *Suma Qamaña* (aymara), que se traducen al español como “buen vivir”, colocan la vida en el centro para pensar las relaciones en armonía con la Tierra y todo lo que está asociado a ella (Huanacuni Mamani, 2010). Las reflexiones y deliberaciones de estos pueblos ancestrales han sido incorporadas en las Constituciones de Bolivia (2008) y Ecuador (2009), y son un llamado de atención a considerar el desarrollo humano de otra forma, y dentro de otros principios tanto personales como colectivos. A su vez, esto nos invita a asumir una vida ética y armónica con la naturaleza y con el humano. *El Sumak Kawsay*,

por su parte, integra el saber tradicional y busca saber vivir en armonía con la tierra, el cosmos, la vida y la historia, y en equilibrio con toda existencia. *Sumak Kawsay* señala que se debe aprender primero a vivir y luego a convivir, porque no se puede vivir bien si los demás viven mal. Dávalos plantea que los principios de esta cosmovisión son una manera de confrontar una de las estrategias globales de desarrollo económico, centradas en el mercado y en el poder de las grandes corporaciones, ya que “a través de la colonización monetaria [se] ha llevado a la crisis económica y ambiental que vive Latinoamérica, [y esta] ha desplazado a la gente de sus territorios y ha sacado el territorio de la mente de la gente” (Escobar, 2015, p. 176).

El Centro de Pensamiento surge con el propósito de participar desde la reflexión conjunta entre la academia, las comunidades y las entidades estatales, con el análisis de la situación nacional, para construir una propuesta sobre el cambio cultural y promover otras formas de desarrollo que tengan en cuenta los territorios y que sean acordes con las tradiciones e historias dentro de una perspectiva ambiental. Así mismo, es necesario superar las actuales formas de ver y de gestionar los territorios para reconsiderar la experiencia y saberes de las comunidades. Lo anterior debido a que, como se evidencia en los informes de los diferentes estamentos oficiales, el modelo de desarrollo económico es inviable para traer bienestar a la mayor parte de la población porque sus prácticas son responsables de la degradación de los ecosistemas y mina la sostenibilidad ambiental del país. Así, es necesario tener en cuenta que los procesos naturales tienen límites y el bienestar de la población humana se sustenta en la permanencia y funcionalidad de los ecosistemas.

Ante las situaciones de exclusión cultural, de desplazamiento, de violencia y de pobreza extrema a que son sometidas las comunidades autóctonas que habitan en los territorios aún naturales del país, se requieren políticas públicas que fortalezcan su cultura, protejan sus derechos dentro de los territorios, reconozcan su justicia y su método de educación. También es necesario que se les acompañe para que desarrollen una economía propia y diferente a la lógica del mercado que ha llevado al país a múltiples conflictos ambientales.

La agricultura es la principal fuente de emisión de algunos gases efecto invernadero. La producción agrícola intensiva se orienta al mercado y deja por fuera a los pequeños productores, encarece los alimentos de valor nutricional, y hace de la comida procesada un gran negocio con efectos perjudiciales para la salud de los ecosistemas y de las poblaciones humanas. A nivel nacional, se evidencian problemas en la población de edad escolar y adolescentes, de 6 a 12 años, relacionados con el consumo de procesados, el sedentarismo, tiempo excesivo frente a pantallas estimado en el 67.6 %, y la falta de juego activo en escolares en 69 %. Lo anterior conlleva a problemas de obesidad en un porcentaje superior al 50 % (ENSI, 2015). La crisis ambiental plantea retos para la

forma de producir, procesar, comercializar, distribuir y transformar alimentos. De este modo, la producción artesanal, ecológica y local deberá ser sujeto de políticas públicas para su protección, expansión y para dejar de depender de mercados externos.

Para el Centro de Pensamiento, la sostenibilidad ambiental implica la defensa de los sistemas de sustento vital y la protección de los ecosistemas que aseguran la protección de la biodiversidad y el bienestar general. Así mismo, el Centro reconoce que hay un ambiente social en estrecha interacción con el ambiente natural, donde la cultura configura la dimensión ambiental. La cultura, de acuerdo con la concepción occidental hegemónica, está constituida por una serie de representaciones sociales que se construyen a través de conocimientos disciplinares (STEAM+H), experiencias, intercambio entre pares, entorno social e información que se transmite en los medios masivos de comunicación. Por esta razón, es esencial que el abordaje de la problemática ambiental y su crisis actual se realice de manera holística y teniendo en cuenta los saberes ancestrales, la interdisciplinariedad y transdisciplinariedad.

## Acciones del Centro de Pensamiento

Teniendo en cuenta el panorama esbozado, el Centro de Pensamiento en Ética para la Sostenibilidad Ambiental insta a la sociedad en general a buscar el diálogo interdisciplinar (STEAM+H) y transdisciplinar y a transitar un camino más acorde con los principios del *Sumak Kawsay*, que posibiliten la gobernanza de los territorios, teniendo en cuenta los principios ecológicos para la protección de la biosfera que preserven la sostenibilidad de los sistemas vivos, y que posibiliten un desarrollo equitativo y de bienestar para los colombianos. Sin embargo, es importante rescatar que la crítica que se hace al modelo de desarrollo neoliberal busca aportar a la reconstrucción de algunas rutas, con el fin de crear las condiciones necesarias para perpetuar: los sistemas de soporte a la vida y la biodiversidad, la diversidad cultural y fortalecer las prácticas productivas protectoras del ambiente. Esto no debería significar un rechazo a la ciencia, ni a la tecnología, sino un rechazo a las ideologías que justifican un tipo de desarrollo que se sustenta en el deterioro de los ecosistemas y en el sobreconsumo como ideal de producción (Ángel Maya, 2003).

En este punto, también es necesario considerar que las personas son seres sociales y que ellos actúan de acuerdo con sus creencias, conocimientos, vivencias y propósitos, lo que conlleva al desarrollo de una serie de representaciones que configuran finalmente la cultura y las relaciones del humano con el ambiente y con la sociedad. Esto se define en interacción con el otro y en esta construcción interviene la familia, la escuela, los medios de comunicación,

las vivencias y los pares del entorno social (Bernal Herrera, 2008). Este autor plantea que es en este repertorio de representaciones donde surge el contenido particular del pensamiento de la modernidad, el cual termina modelando un comportamiento específico definido culturalmente en el que encontramos las causas de la crisis ambiental mundial.

## Los sistemas de información y la cultura

Levis-Strauss plantea que son los usos sociales de una tecnología los que establecen el alcance y el sentido de la influencia sobre el conjunto de la sociedad (1992). En el caso de Internet, Bautista (1998) considera que esta red opera en diferentes dominios (educativo, militar, económico) para estructurar jerarquías de autoridad y facilitar relaciones de poder, entre quienes están vinculados a esos escenarios, y la gobernabilidad de los individuos.

Los sistemas y recursos para la elaboración, almacenamiento y difusión digitalizada de información, están provocando profundos cambios y transformaciones de naturaleza cultural, social, económica y ambiental (Domínguez Sánchez y Pinilla, 2003). Lo anterior constituye hoy el eje sobre el que se crea, no sólo el diseño y producción de bienes sino toda la estructura financiera, de servicios, gestión y planificación social. Sus efectos abarcan todas las esferas de la actividad humana y son en parte responsables de los cambios culturales en la sociedad. Además, esto conlleva a que la tecnocracia puede convertirse en un importante criterio de decisión y de representación del mundo, lo que ha llevado al reduccionismo y puede subordinar a las decisiones políticas implícitas, al promover la desmaterialización de las relaciones, la pérdida de referentes de territorialidad y desconocer el intercambio de los saberes tradicionales (Castells, 1996).

La situación problema que se presenta y la necesidad de emprender un cambio cultural en la sociedad muestran la importancia de abordar, desde una teoría crítica, las políticas educativas y la transformación del currículo. Esto con el fin de desarrollar competencias críticas, una comprensión holística de la función de los sistemas de información y un análisis de su uso en la biopolítica, para analizar cómo ésta contribuye a la promoción de representaciones sociales en contra de la sostenibilidad ambiental y en favor del consumo, por ejemplo. A su vez, sería importante utilizar estas mismas tecnologías para generar un cambio cultural a favor de la sostenibilidad ambiental, a partir de la reconstrucción de una relación humano-naturaleza, como sentido subyacente de la educación.

## Algunas consideraciones del trabajo en el Centro de Pensamiento

Entre las propuestas que han surgido de las actividades y discusiones realizadas por el Centro de Pensamiento, está la urgencia de trabajar en el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los líderes comunitarios, tanto en la comprensión de las dinámicas de los ecosistemas como en temas ambientales, habilidades comunicativas y de gobernanza, necesarias para la gestión del territorio y para proteger la sostenibilidad ambiental. Este proceso de educación personal y colectivo, permitiría compartir experiencias y generar discusiones, sobre los problemas reales que afectan el ambiente, y una construcción colectiva de los mecanismos integrales de solución. Se espera que al transformar a los líderes en multiplicadores de conocimiento práctico en sus comunidades, estas apropien las vivencias para lograr una mayor conciencia sobre la protección ambiental.

Entre las capacidades que los líderes requieren, es importante tener en cuenta: el manejo del computador, la búsqueda de información, la lectura crítica de la normatividad vigente, la elaboración de perfiles de proyectos y de planes de negocio, la organización de ferias de emprendedores, y la evaluación, seguimiento e introducción de mejoramiento de los procesos implementados, entre otros.

Así mismo, durante el trabajo en campo en las escuelas itinerantes y en los encuentros con líderes comunitarios, se encontró que el hecho de esperar soluciones por una vía oficial significa actuar tardíamente y permitir que las causas de la degradación ambiental continúen expandiéndose. Así, la corrupción, la inseguridad pública, las carencias socioeconómicas, la degradación ambiental y las amenazas por desastres naturales constituyen los problemas más comunes.

En las regiones naturales de las zonas apartadas del país existe una emergencia compleja, donde los desastres naturales, debido a la degradación de los ecosistemas, aceleran los eventos hídrico-meteorológicos extremos y se combinan con los problemas sociales, el débil apoyo del Estado, la ineficiencia institucional, la corrupción y el crimen organizado en actividades de narcotráfico, la tala clandestina, la extorsión, homicidios, el despojo de tierras, entre otros (Foreing Operations, 2018). Lo anterior también es una muestra de la importante crisis ambiental en algunas zonas del país.

Como puede verse, las problemáticas regionales son complejas. Así, por ejemplo, en el macizo colombiano, donde está el nacimiento de los principales ríos del país (Caquetá, Patía y Magdalena) está el resguardo Papayacta. Allí se encontró que Parques Naturales ha venido tomando terrenos del resguardo para promover el turismo. En el resguardo conviven campesinos e indígenas sin que existan formas de comunicación entre ellos, pero la transformación cultural es evidente: los niños y la mayor parte de adultos indígenas han perdido su propia lengua, como no tienen chagra no hay consumo de frutas ni hortalizas, en la

escuela no se trabaja un programa de etnoeducación, el currículo es fragmentado y descontextualizado del entorno, y los maestros tienen poco interés en mejorar la calidad educativa. Además, en la región se cultiva papa con gran cantidad de agroquímicos que contaminan las fuentes de agua y han venido reduciendo el ecosistema de páramo.

A esto se le suma la introducción de ganado vacuno y la ampliación de zonas pastizales que conllevan a la reducción de bosque, amplían las sabanas y transforman las riveras de los ríos. La siembra de papa y pastos abarca también las zonas de altas pendientes, lo que ha terminado por afectar los caudales de los ríos y ha ocasionado suelos erosionados que reducen la laguna La Magdalena (nacimiento del río del mismo nombre) y la calidad del agua. Así, en el mediano plazo, se afectará la sostenibilidad ambiental de las regiones que dependen de las mencionadas fuentes de agua.

Para superar el daño ambiental, es necesaria la presencia del apoyo estatal para acompañar a las comunidades locales en el tránsito de prácticas que generan degradación a prácticas responsables con la salud de las comunidades humanas y no humanas, para así superar el vivir con diversas carencias. Por lo anterior, se requiere de un trabajo comunitario que priorice la comprensión de las cuencas, rescate de otra relación humano-naturaleza, y que tenga como visión lograr la equidad social, el desarrollo territorial, la igualdad de género, la participación política y la diversidad cultural. Esto con el fin de recuperar el saber ancestral, reconstruir el tejido social, incrementar la resiliencia de los grupos y trabajar en favor de la protección ambiental.

La situación descrita resalta la importancia de descentralizar las instituciones en el país y de atender a todas las comunidades para garantizar el principio de equidad y la construcción de una agenda junto con los grupos afectados y con los portavoces del conocimiento tradicional. Lo anterior con el fin de recuperar una cultura ambiental, promover proyectos colectivos de restauración ecológica, adelantar procesos para construir un currículo propio, trabajar desde la cultura de la chagra para mejorar la autonomía alimentaria, y tomar en cuenta las diferentes opiniones para el diseño de los procesos que permitan llegar a una agenda común para consolidar la sostenibilidad ambiental regional.

## Las propuestas de política pública

El Centro de Pensamiento, dentro de sus objetivos estratégicos, durante el primer año de creación (2019), se planteó la formulación de dos propuestas de política pública para la educación en ética para la sostenibilidad ambiental. La construcción de estas propuestas parte del reconocimiento de múltiples problemáticas en el contexto nacional colombiano. De acuerdo con el Atlas de

Justicia Ambiental Global, Colombia es el segundo país del mundo con más conflictos ambientales que tienen como origen la perspectiva dominante de que el desarrollo de las comunidades se debe apalancar en el crecimiento económico, por lo que es fundamental la acción extractivista y depredadora de la naturaleza.

Las propuestas que se presentan a continuación se fundamentan en un enfoque holístico que integra la protección de la naturaleza, las culturas y sus interrelaciones.

## **Propuesta de Política Pública en Educación Ética para la Sostenibilidad Ambiental (PPESA)**

La educación ambiental, como dimensión del proceso formativo, es amplia y requiere de la integración de diversas miradas que, abordadas desde una cultura académica, deberían reconocer las culturas propias de cada región del país. Por lo tanto, el Centro de Pensamiento avanza en la construcción de una propuesta ascendente, desde la convicción de que los procesos se revalidan, en la puesta en marcha, cuando las comunidades se apropian y reconstruyen la propuesta para dar respuesta a sus necesidades dentro de un contexto temporal y espacial específico.

La propuesta PPESA examina los lineamientos educativos definidos en la estrategia estadounidense para el fortalecimiento y desarrollo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas STEM (2018), y promueve aquellos que son aplicables en el contexto nacional. Así mismo, estudia las directrices propuestas por la Organización de Estados Americanos en las que adicionalmente se incluyen algunas que involucran estrategias para el desarrollo de las Artes STEAM (OEA, 2019).

La propuesta PPESA se formula a partir de una perspectiva interdisciplinar que incluye las humanidades STEAM+H. Esta perspectiva considera la ética como un elemento transversal a las interacciones presentes en el aula y en el contexto de los individuos en la escuela y en la sociedad. La inclusión de la ética en el proceso transforma el modelo educativo tradicional en un modelo que se centra en el desarrollo de diferentes competencias transversales a las áreas y al contexto de aplicación de los saberes. Lo anterior puede llevar a una persona a ser innovadora, a tomar decisiones informadas y a proponer soluciones transdisciplinarias a las problemáticas identificadas, desde la perspectiva de la ética ambiental (Tansley, 1935) y en función de la sostenibilidad.

Del mismo modo, se reconoce la necesidad que tiene el país de desarrollar investigación en STEAM+H, que esté dirigida a mejorar la calidad educativa. Esto entendiendo que la función de la educación es la formación de ciudadanos con capacidad de interactuar con otros organismos y con la naturaleza de manera armónica, de proponer soluciones a los problemas del contexto, y de crear formas de desarrollo dirigidas a la protección de la sostenibilidad ambiental.

Así mismo, es necesaria una apropiación de la comprensión lograda en áreas como ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas, para que el conocimiento trascienda al individuo, la sociedad y los territorios y se aplique en la solución de problemas y desarrollo territorial (Rojas Martínez y García Conde, 2019).

La propuesta PPESA formula políticas públicas para el desarrollo educativo STEAM+H en Colombia, para la ética en sostenibilidad ambiental, y la creación de redes académicas regionales, enfocadas en la protección y aprovechamiento sostenible de los elementos del ambiente, como fundamento para la preparación del cambio educativo en las Instituciones de Educación Superior (IES) y en el desarrollo educativo de las comunidades étnicas.

El desarrollo de una propuesta educativa STEAM+H para Colombia debe incluir la formulación de una plataforma educativa en STEM que posicione ejes fundamentales como: la consolidación de redes de conocimiento, el estudio de problemáticas nacionales y regionales que requieran de la conformación de equipos interdisciplinarios para formular alternativas de solución, y la formación del ciudadano en temas relacionados con la transformación digital y la ciencia de la computación, diseño e implementación de un sistema que permita el seguimiento y la valoración de los programas que se ejecuten, relacionados con la educación STEAM+H en Colombia (Rojas Martínez, Cifuentes Aya y Rojas, 2019).

Respecto a la propuesta de incorporación de la ética en la formación educativa para la sostenibilidad ambiental, se deben trabajar diferentes ejes, tales como: la formación en la ética del cuidado y protección ambiental, y el compromiso de los jóvenes como dinamizadores sociales y políticos en la conservación y uso sostenible del ambiente. Esto debe hacerse sobre la base del reconocimiento de una ética ambiental para la toma de decisiones, que fortalezca y configure una cultura del *Buen Vivir*, y la consolidación de un sistema integral institucional que permita la participación de la comunidad en el seguimiento y la valoración de los programas que se ejecuten (Rojas Martínez, García Conde y Parra Rodríguez, 2019).

De igual forma, respecto a la propuesta de creación de redes académicas regionales enfocadas en la sostenibilidad ambiental, esta tiene como fundamentos: la construcción dinamizadora de coeducación a partir de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y de las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible (CDS), y la acción colectiva para la generación de conocimiento junto con institutos y universidades presentes en el territorio (Rojas Martínez y García Conde, 2019).

Referente a la política pública para el cambio educativo en las IES, las bases de esta son: la renovación en la enseñanza y el aprendizaje, la integración disciplinar del conocimiento para el desarrollo de su potencial, y la formación de las comunidades desde la ciencia para la sostenibilidad ambiental y, así mismo, de la cuenca (Rojas Martínez y García Conde, 2019).

Finalmente, en lo concerniente a la política pública para el desarrollo de las comunidades étnicas, los ejes son la elaboración, por parte de ellas, de planes propios para y desde el territorio, la construcción de un currículo formativo propio, el rescate de los saberes autóctonos y la reapropiación cultural, la revaloración de la relación humano-naturaleza y la construcción de redes de docentes en la etnoeducación (García Conde y Rojas Martínez, 2019).

## **Propuesta de Política Pública para Adaptación al Cambio Climático (PPACC)**

El cambio climático, asociado al incremento del efecto invernadero, es una transformación del ambiente que deben afrontar los diferentes países. Esta alteración modifica el componente abiótico y afecta con ello la adaptabilidad de los organismos, incluido el humano, y la sostenibilidad ambiental del planeta. Para esto, se han considerado dos mecanismos de respuesta: el primero es reducir las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (mitigación), y el segundo, aunque improbable, es adaptar la disponibilidad de bienes y servicios a las nuevas condiciones climáticas de las regiones.

Ante una situación de cambio climático se considera que la solución surgirá en el ecosistema natural porque la estructura y dinámica de estos sistemas resulta de la interacción directa con el componente abiótico y de las relaciones que se generan entre este y los organismos. Es decir que las posibilidades de adaptación las garantiza la capacidad de resiliencia de los sistemas naturales.

Por lo anterior, es fundamental apostarle a la protección del ecosistema natural de cada región puesto que es la respuesta más efectiva al cambio climático y una garantía para la conservación de los sistemas de sustento vital. En este sentido, es importante reconocer que las áreas en las que se ubican los asentamientos humanos son en la actualidad las áreas más afectadas.

Además, en las zonas urbanas y rurales del país se requiere de respuestas culturales dirigidas a la protección de zonas vulnerables o inestables. De este modo, se debe llevar a cabo un seguimiento permanente y colectivo de los impactos del cambio climático, donde participe activamente la academia, en especial las instituciones de educación superior que realizan investigación dirigida a la comprensión de la variabilidad climática y sus efectos en los ecosistemas y las poblaciones humanas.

Colombia cuenta con una Política Nacional de Cambio Climático regulada por la Ley de Cambio Climático. Así, el país ha tenido avances en materia de adaptación al mismo y de mitigación del calentamiento global. La propuesta PPACC, presentada por el Centro de Pensamiento, incluye un análisis de lo realizado hasta ahora (con corte en el 2018) (Triviño, Cantor, Pabon, Linares y

Arellano, 2019), que identifique aspectos positivos y oportunidades de mejora con el fin de fortalecer la política pública en esta materia.

## **Recomendaciones y lecciones aprendidas en el Centro de Pensamiento en Ética para la Sostenibilidad Ambiental**

Las lecciones aprendidas de las diferencias, en la relación cultura-naturaleza, son complejas:

- ➔ Para definir paso por paso, las acciones a tomar en cuenta en las diferentes regiones, se requiere del apoyo del Estado, de las instituciones y de recursos económicos para ofrecerles un apoyo real en tiempo y especie, a las comunidades, durante un periodo considerable que garantice el desarrollo de capacidades para la sostenibilidad ambiental.
- ➔ Para lograr lo anterior se deberían orientar los procesos (actores y agendas) hacia la sostenibilidad del ambiente biofísico y social, puesto que allí se espera cambiar la arena de violencia, de desilusión y destrucción ambiental, por una visión de recuperación de la sustentabilidad de los ecosistemas y de relaciones sociales, en contexto ambiental, con equidad e igualdad.
- ➔ Se debe tener como prioridad el garantizar a los individuos, en estado marginal, las condiciones dignas de vida y el desarrollo de capacidades para que ellos mismos puedan superar su vulnerabilidad.
- ➔ Es necesario construir en comunidad mapas de riesgo y apoyar la realización de acciones colectivamente definidas, su seguimiento y evaluación.
- ➔ Ante los impactos del cambio climático, es necesario promover la adaptación y resiliencia (Grupo Intergubernamental de expertos sobre cambio climático - IPCC, 2014) porque el futuro es poco predecible, los ecosistemas se están deteriorando y las comunidades requieren de un acompañamiento continuo de las instituciones y de una academia comprometida con la sostenibilidad ambiental.
- ➔ En las diferentes regiones del país que son objeto del narcotráfico y la minería ilegal, al estado le corresponde disminuir la violencia creada por el crimen organizado y trabajar en la reconstrucción del tejido social dañado.
- ➔ Se deben asignar, por parte del gobierno y las empresas, los recursos financieros y humanos necesarios para llevar a cabo los proyectos definidos por las comunidades.

- Es necesario desarrollar procesos con una visión sistémica (como el de la cuenca), evaluar con rigor los avances alcanzados y complementarlos con una educación para la sostenibilidad ambiental.
- El tiempo es importante ya que las condiciones socioambientales del país se están deteriorando rápidamente. Por ello es urgente consolidar proyectos comunitarios con ciudadanos comprometidos a proteger y recuperar la sostenibilidad del ambiente natural.
- Todo lo anterior solo es posible si hay objetivos comunes, una comprensión de las causas de la pérdida de la sostenibilidad ambiental y una cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, el aparato institucional, y la sociedad, para organizar un proyecto colectivo cuya misión sea lograr la sostenibilidad ambiental en el país.

## Referencias

- Acosta, M. (3 de agosto de 2019). La pobreza y la desigualdad. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/analisis/amytkar-d-acosta-m-557896/la-pobreza-y-la-desigualdad-2892644>
- Bernal, H. (2008). Modernidad periférica y metropolitana. *Bulletin hispanique*, 110(1), 7-23. doi: <http://journals.openedition.org/bulletinhispanique/418>
- Castells, M. (1996). La era de la información. *Economía, sociedad y cultura*. Recuperado de <http://herzog.economia.unam.mx/lecturas/inae3/castellsm.pdf>
- Committee on stem Education of the National Science y Technology Council., (2018). *Charting a course for success: America's strategy for stem*. Recuperado de <https://www.energy.gov/sites/default/files/2019/05/f62/STEM-Education-Strategic-Plan-2018.pdf>
- Chaves, M. y Santamaría, M. (Eds.). (2006). *Informe Nacional sobre el Avance en el Conocimiento y la Información de la Biodiversidad 1998-2004*. Bogotá D.C.: Instituto de Investigación en Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Contraloría General de la Nación Colombia. (2018). *Informe de gestión al Congreso y a la Presidencia de la República 2017-2018 - Compendio y síntesis temas estratégicos 2014*. Bogotá: Contraloría General de la Nación Colombia. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1136923/Informe+Gestion+Sintesis.pdf/af7ab579-4b95-4da9-88f7-c2704e6b0440?version=1.0>
- Cubillos, A., Hidalgo, A. y Domínguez, J. (2014). El pensamiento sobre el Buen Vivir. Entre el indigenismo, el socialismo y el posdesarrollismo. *Revista del clad Reforma y Democracia*, (60), 27-58. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533692002.pdf>

- DANE. (2020). *Indicadores Relevantes*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Díaz, S., Demissew, S., Carabias, J., Joly, C., Lonsdale, M., Ash, N.,... Fischer, M. (2015). The IPBES Conceptual Framework - connecting nature and people. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 14, 1-16.
- Dinero. (15 de abril de 2019). Pobreza. Por estas razones crecieron los niveles de pobreza en Colombia. *Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/pais/articulo/crecen-los-niveles-de-pobreza-en-colombia/270504>.
- Domínguez, M. (2003). Las tecnologías de la información y la comunicación: sus opciones, sus limitaciones y sus efectos en la enseñanza. *Nomadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*. N°. 8, 2003. Recuperado de <https://theoria.eu/nomadas/8/mdominguez.htm>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSI. 2015. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional>
- Escobar, A. (2015). Territorios de diferencia: La ontología política “de los derechos al territorio”. *Cuadernos de Antropología Social*, (41), 25-48. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1809/180942587002.pdf>
- Foreing Operations. (2018). *fy 2013 Performance Report*. Recuperado de [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID\\_FY2013\\_APR.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID_FY2013_APR.pdf)
- France 24. (22 de noviembre de 2011). La ola de protestas antigubernamentales que sacude a América Latina. *El Debate*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20191122-america-latina-protestas-gobiernos-medidas-socioeconomicas>
- García, M. y Rojas, S. (2019). *Política Pública para el desarrollo educativo de las comunidades étnicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Pensamiento Ética para la Sostenibilidad Ambiental, una nueva perspectiva interdisciplinar desde la ciencia, tecnología, ingeniería, artes, matemáticas y las humanidades STEAM+H.
- Grupo Intergubernamental de expertos sobre Cambio Climático (IPCC). (2014). *Cambio Climático 2014 Informe de Síntesis Contribución de los Grupos de trabajo I, ii y iii al Quinto Informe de Evaluación del Grupo*. Ginebra, Suiza. Recuperado de [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf)
- Huanacuni Mamani, F. (2010). *Buen Vivir / Vivir Bien - Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: CAOL.
- Maya, A. (2003). *La diosa Némesis. Desarrollo sostenible o cambio cultural*. Colombia: Corporación Universitaria Autónoma de Occidente. Recuperado de <http://bdigital.uao.edu.co/bitstream/10614/27/1/T0003124.pdf>
- Ministerio de Salud Subdirección de Enfermedades no transmisibles. (2017). *Informe de salud mental depresión*. Bogotá. Recuperado de <https://www>.

- minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/boletin-de-presion-marzo-2017.pdf.
- Kattan, G. y Naranjo, L. (Eds.). (2008). *Regiones Biodiversas. Herramientas para la planificación de sistemas regionales de áreas protegidas*. Santiago de Cali, Colombia. Taller de Comunicaciones, WWF Colombia
- Levi-Strauss, C. (1992). *Antropología Estructural*. Barcelona: Paidós.
- Morelli, S. (17 de octubre de 2012). Colombia está al borde de un desastre ambiental. *cric*. Recuperado de <https://www.cric-colombia.org/portal/colombia-esta-al-borde-de-un-desastre-ambiental-sandra-morelli/>
- OCDE. (2016). *Education in Colombia*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OEA. (12 de octubre de 2019). Diplomatura en Educación STEM-STEAM. *Escuela de Gobierno*. Recuperado de [https://www.oas.org/es/sap/dgpe/escuelagob/cursos\\_diplomado-en-educacion-STEM.asp](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/escuelagob/cursos_diplomado-en-educacion-STEM.asp)
- OMS. (6 de diciembre de 2020). *La oms mantiene su firme compromiso con los principios establecidos en el preámbulo de la Constitución*. Recuperado de <https://www.who.int/es/about/governance/constitution>
- Pabon, J. (2003). El cambio climático global y su manifestación en Colombia. *Cuadernos de Geografía*, xii(1-2), 111-119.
- Rojas, S. y García, R. (2019). *Política Pública para creación de redes académicas regionales enfocadas a la sostenibilidad ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Pensamiento Ética para la Sostenibilidad Ambiental una nueva perspectiva interdisciplinar desde la ciencia, tecnología, ingeniería, artes, matemáticas y las humanidades STEAM+H.
- Rojas, S. y García, R. (2019). *Preparación para el cambio educativo en las Instituciones de Educación Superior - ies*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Pensamiento Ética para la Sostenibilidad Ambiental una nueva perspectiva interdisciplinar desde la ciencia, tecnología, ingeniería, artes, matemáticas y las humanidades STEAM+H.
- Rojas, S., Cifuentes, H. y Rojas, D. (2019). *Política para el desarrollo educativo steam+H en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Pensamiento Ética para la Sostenibilidad Ambiental una nueva perspectiva interdisciplinar desde la ciencia, tecnología, ingeniería, artes, matemáticas y las humanidades STEAM+H.
- Rojas, S., García, R. y Parra, L. (2019). *Propuesta de política educativa en ética para la sostenibilidad ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Pensamiento Ética para la Sostenibilidad Ambiental una nueva perspectiva interdisciplinar desde la ciencia, tecnología, ingeniería, artes, matemáticas y las humanidades STEAM+H.
- Rojas, S., García, M. y Triviño, P. (2017). *Propuesta de Creación del centro de pensamiento en ética para la sostenibilidad ambiental desde una perspectiva*

- interdisciplinar steam+H*. Bogotá: Vicerrectoría de Investigación Universidad Nacional de Colombia.
- Salud (09 de septiembre de 2019). El suicidio cobra 6 víctimas diarias en Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/salud/dia-mundial-de-la-prevencion-del-suicidio-y-situacion-en-el-mundo-y-colombia-410584>.
- Tansley, A. (1935). The use and abuse of vegetational concepts and terms. *Ecology*, 284-307.
- Triviño, P., Cantor, V., Pabon, J., Linares, E. y Arellano, H. (2019). *Contribución para el fortalecimiento de la política pública para la adaptación al cambio climático en Colombia*. Bogotá. En preparación.





Rol de la academia  
frente a la  
deforestación,  
las prácticas  
extractivas y el  
cambio climático

**Juan Antonio Zornoza Bonilla**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín



## Introducción

La crisis ambiental en 2021 involucra las emisiones atmosféricas, vertimientos hídricos, residuos sólidos, los crecientes desastres naturales, la amenaza sobre ecosistemas y especies de fauna y flora, y el cambio climático que expone a millones de personas a inundaciones, reducción de zonas aptas para el cultivo, extinción de los arrecifes de coral y una cadena de efectos derivada de ello. Así, por ejemplo, la diferencia de medio grado de temperatura tiene efectos devastadores para la Tierra, lo que obliga a un esfuerzo mancomunado para limitar el aumento de la temperatura global a partir de sus causas. De este modo, como ocurrió hace sesenta años con la amenaza nuclear y la contaminación, el calentamiento global ha congregado a científicos, organizaciones civiles, instituciones gubernamentales e internacionales, comunidades y ciudadanos. El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático de la ONU (IPCC), creado para proveer evaluaciones periódicas a los diseñadores de las políticas públicas en torno al cambio climático, reporta en 2021 que el planeta está aumentando 3°C, es decir que se encuentra arriba de los 2°C considerados en los Acuerdos de París sobre cambio climático (IPCC, 2021).

Colombia fue afortunada al reorganizar su gestión ambiental, desde el nivel constitucional con los parámetros de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en 1993. Así, la institucionalidad ambiental del país se ha nutrido de la experiencia de 30 años, desde la declaración de las reservas forestales en 1959, la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CVC en 1954 y CAR en 1961) y del Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inderena, 1968), para promover el desarrollo integral territorial, y prevenir y mitigar los desastres naturales (CAR, 2021). Luego, en 1974, el Código de Recursos Naturales fue pionero en el mundo para regular la gestión ambiental. Y, más adelante, con la Constitución Política de Colombia de 1991 y la creación, en 1993, del Ministerio de Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), se recogieron los principios de la declaración de Río y facilitaron que Colombia se erigiera como modelo de gestión ambiental en la región (MADS, 2021).

Sin embargo, el cambio de milenio significó para el país un retroceso y el deterioro de sus ecosistemas e institucionalidad ambiental porque el auge del nuevo extractivismo condujo a los gobiernos a facilitar las actividades que degradan los ecosistemas y a bajar el rigor de las regulaciones ambientales. Entre los años 2000 y 2002 se modificó la legislación minera, agraria y ambiental para dar rienda suelta a las locomotoras en estos sectores, y también en el de infraestructura, que no produjeron beneficios sobre el territorio y su gente y más bien politizaron las autoridades y profundizaron los conflictos socioambientales.

En el 2020, diversos foros fueron realizados para involucrar de manera protagónica a las generaciones futuras en el debate sobre el cambio climático y avanzar hacia una nueva visión integral de la ecología. Las instituciones de educación superior, además del intercambio curricular, los resultados de las investigaciones, el análisis de las políticas públicas ambientales y los instrumentos de ordenamiento territorial, pueden promover la sensibilización y proyección de nuevas rutas y la generación de herramientas para moderar la distancia histórica entre la sociedad occidental y la naturaleza. De este modo, al involucrar a las generaciones futuras que sufren los efectos del cambio climático, se pueden construir propuestas eficaces desde vivencias particulares.

En *Laudato Si: Sobre el cuidado de la casa común*, Bergoglio (2014) ofreció explicaciones y alternativas para construir una ecología integral y preparar mejores ciudadanos. En el mismo sentido, la academia contribuye a una formación ciudadana consciente de una nueva gestión ecológica. Por lo anterior, las instituciones de educación superior ofrecen herramientas efectivas de gestión (tecnológicas, jurídicas, económicas, administrativas) que motivan a las nuevas generaciones. Las universidades que hoy lideran mundialmente tal formación están concentradas en cinco países: Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Países Bajos y Suiza (QS World University Rankings for Environmental Sciences,

2020). Ahora bien, es importante que las de la biodiversa región latinoamericana concentren sus esfuerzos en esta tarea.

Hoy resulta vital vincular a las universidades en esta tarea debido a su rol preponderante para incidir en los cambios urgentes que ha requerido la humanidad. Lo anterior porque en la tercera década del nuevo milenio la crisis ambiental demanda la atención y la participación de todos los estamentos sociales y económicos. Así, las actividades misionales de la academia (docencia, investigación y extensión), la formación de nuevas generaciones, la construcción de nuevo conocimiento y su aplicación en la comunidad, son vehículos para conseguir una transformación estructural.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las siguientes líneas se propone guiar las actividades de la academia hacia el estudio de políticas ambientales, ordenamiento territorial y justicia ambiental para dinamizar la interacción entre la universidad, la comunidad, y las nuevas generaciones. Por ello, se revisará el estado de los recursos forestales, la relación entre el modelo de desarrollo enfocado al crecimiento y el deterioro de ecosistemas y recursos naturales, la trayectoria institucional, el principio de gobernanza ambiental y las tareas de formación, gestión y control social que requiere un eficaz manejo ambiental.

## Desarrollo

### Los recursos forestales

La deforestación es un factor clave del calentamiento global. Según estudios de *Science*, citados por la BBC, la tala de árboles aumenta la temperatura superficial al afectar el flujo de energía y agua entre la tierra y la atmósfera, especialmente en las regiones tropicales. Los bosques, como fuentes y sumideros de dióxido de carbono, absorben carbono, ocupan una tercera parte de la superficie de la tierra y mitigan la presencia de gases de efecto invernadero en la atmósfera (2020). El área total de bosques en la Tierra es de 4060 millones de hectáreas, lo que equivale al 31 % de la superficie terrestre, y representa 0.52 hectáreas por persona. Las áreas tropicales tienen el 45 % de esta área y, por ende, cuentan con la mayor proporción de bosques del mundo. Por otro lado, el 54 % de los bosques del planeta se encuentra en cinco países: Rusia, Brasil, Canadá, EE.UU. y China, según el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) del año 2020. En su diagnóstico más reciente, esta organización indica que el planeta ha perdido 178 millones de hectáreas de bosque desde el año 1990. El ritmo de pérdida neta de bosques disminuyó de 7.8 millones de hectáreas por año, entre 1990 y 2000, a 5.2 millones de hectáreas del 2000 al 2010 y 4.7 millones de hectáreas por año, entre 2010 y el 2020. La tasa de disminución neta de bosques cayó por reducir la tasa de expansión de bosque (FAO, 2020).

La FAO ha registrado un incremento de las cifras de deforestación en las zonas tropicales que amenaza a las regiones con mayor biodiversidad y pobreza del planeta. La ONU adoptó en la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible (Río +20) de 2012, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para manejar integralmente las causas y los impactos del cambio climático. No obstante, las prácticas económicas extractivistas han venido creciendo en las dos primeras décadas del siglo XXI debido al modelo económico, la transgresión del control de las posiciones dominantes del mercado y la consecuente acumulación del capital transnacional. Así, por ejemplo, algunas naciones latinoamericanas, como Colombia, Brasil, Ecuador, Perú y Bolivia, que tienen sistemas políticos particulares, con anomalías como desigualdad, pobreza, concentración de la tierra, debilidad institucional, clientelismo, corrupción y violencia, neutralizan la productividad y privilegian los intereses particulares sobre el bien común y la esfera pública (FAO, 2020).

En el presente apartado se relacionan los bosques con los restantes recursos naturales renovables para articular soluciones entre la academia, instituciones y comunidades. La integralidad ecológica, muy visible en los pueblos originarios, plantea que los ecosistemas producen interrelaciones de equilibrio entre animales y plantas para que la vida se genere, se mantenga y se reproduzca. Así, las especies cooperan en una cadena que garantiza la continuidad de la vida. Cada especie ocupa su hábitat y su rol en un “nicho ecológico” que conserva el equilibrio. Una intervención sobre el ecosistema modifica ese equilibrio debido a los eslabones de los ciclos biológicos y, por ende, pensar soluciones pasa a ser obligatorio. La intervención y mediación humana mantiene las estructuras tecnológicas y permite el desarrollo económico, pero impide la regeneración de la biodiversidad. Los árboles son reemplazados por cultivos, ganado y pavimento (Carrizosa, 1995).

## **La economía de mercado frente a los recursos naturales**

El proceso de desarrollo de Colombia deterioró los ecosistemas, la cobertura arbórea, la calidad del agua, el uso del espacio urbano y la calidad del aire. El crecimiento demográfico, la inseguridad y la violencia agravan el problema porque los estilos de desarrollo no sostenible generan, además del detrimento ecológico, una degradación social que refuerza a su vez los estilos de vida que usan la naturaleza irracionalmente (Carrizosa, 1995). Los recursos naturales renovables son puestos en peligro porque el crecimiento económico no considera la sostenibilidad. El incremento de la temperatura ocasiona la evaporación de los océanos y del agua del suelo. Ante la presencia de un clima más caliente, la vegetación varía y una menor filtración de agua lluvia disminuye el caudal del agua subterránea. Además, la contaminación, entendida como un cambio sobre las características físicas,

químicas o biológicas del aire, agua o tierra, puede afectar la salud, supervivencia, y las actividades de los organismos vivos (Bedoya, 1995).

## Agua

El agua se encuentra en diversos grados de pureza, tales como: lluvia, glaciares y cuerpos de agua. Los humedales, como ciénagas, pantanos, esteros, lagunas, embalses y demás ecosistemas acuáticos, regulan el volumen y flujo del agua en medios continentales, costeros y marinos. También actúan como filtros naturales en la absorción de agua lluvia y regulan las crecientes. Su valor ecológico radica en la biodiversidad en flora y fauna acuática nativa y migratoria. Así, las actividades agropecuarias, la contaminación, la instalación de infraestructura y la minería descontrolada deterioran los cuerpos de agua. Esta se considera contaminada por vertimientos cuando no puede utilizarse en sus diversas funciones: agrícola, industrial o urbana. Esto debido a la presencia en ella de sustancias químicas, materias en suspensión, organismos vivos, temperatura elevada o radiación, bacterias, virus y parásitos, suciedad, sedimentos y minerales; además de la degradación de ecosistemas y erosión, la carencia y el uso inadecuado de sistema de alcantarillado y acueducto, los derrames de petróleo, de aguas residuales, desechos sólidos y otros compuestos. La contaminación también puede ocasionarse por la construcción de represas y diques que alteran el flujo de los ríos y la evaporación; el crecimiento urbano y la pavimentación que crea modelos de escorrentía que le impiden filtrarse; y la tala que reduce la capacidad para retener el agua (Bedoya, 1995).

## Aire

El aire es el conjunto de elementos que componen la atmósfera, una fuente esencial de la vida para los ecosistemas y el hábitat de muchas especies. Se usa para respirar, transportar semillas, agua, gases, aromas, polvo, contaminantes y ondas. El aire se contamina por las emisiones cuando hay presencia de partículas o gases ajenos que ocasionan una concentración excesiva. Algunas acciones que pueden contaminar el aire son: las quemadas abiertas, descargas de humos, gases, vapores, polvo, partículas por productos industriales, comerciales o de servicios, emisiones de la actividad minera a cielo abierto, la operación de plantas termoeléctricas y reactores nucleares, fumigación y agroquímicos (MADS, 2021).

## Suelo

Es la capa superior de la corteza terrestre en la cual las plantas fijan sus raíces y a partir de ellas obtienen los nutrientes y la humedad que requieren. Es un cuerpo de material no permanente porque la erosión y el sobrecultivo lo agotan, por lo que para restaurar 12 pulgadas del suelo, la naturaleza requiere de muchos años

(Defensoría del Pueblo, 1995). Por lo general, se usa para la agricultura, ganadería, bosques, para que las plantas extraigan los nutrientes que necesitan, para producir biomasa, explotar sus riquezas minerales, y sustentar la vida del hombre. El suelo se contamina cuando pierde sus nutrientes por exceso de uso o uso inapropiado, cuando son vertidos residuos tóxicos en él, se erosiona o se degrada. La deforestación genera la destrucción de biomasa, y la explotación minera con tecnologías inadecuadas, la fumigación, el uso de agroquímicos, los derrames de petróleo, de sustancias tóxicas, y los lixiviados de las basuras, también amenazan el suelo que, luego de esto, puede requerir de reservas de tierra potencialmente cultivables, reforestación, y conocimiento en técnicas y recursos de manejo para la administración del recurso forestal y la protección de reservas (MADS, 2021).

### **Flora y Fauna**

Este recurso comprende los vegetales y los animales en una región específica y en un periodo de tiempo. Estos están determinados por los elementos del hábitat, asociados para su evolución y supervivencia. La biodiversidad se afecta por la caza, la extracción de especies vegetales, la destrucción de hábitats, la transformación por cultivos, ganadería extensiva, construcciones y minería. Estas actividades representan el 30.3 % de las afectaciones a la flora y la fauna, le sigue la explotación directa de los recursos en un 25.8 %, y la extinción de especies con un 27.3 %.

De este modo, la mala disposición de desechos sólidos y aguas negras, la tala de bosques, la colonización agrícola y ganadera, el crecimiento poblacional y la contaminación, contribuyen a la degradación de la flora y la fauna. (Instituto Humboldt, 2014). Las áreas naturales protegidas, con valores científicos y educativos, paisajísticos y recreativos, excepcionales por sus condiciones primitivas y recursos genéticos, representan un instrumento efectivo para la conservación de la flora y de la fauna. En Colombia se ha declarado buena parte de la superficie territorial como protegida y, por ello, es administrada por instituciones nacionales, regionales, municipales y privadas. Hoy estos territorios son amenazados por la deforestación, la expansión agropecuaria, la minería y la infraestructura.

### **Energía**

Todas las fuentes de energía son capaces de generar poder térmico, hídrico, lumínico, eólico, entre otros. La energía se usa para producir calor o frío, fuerza, luz y movimiento, así como para generar potencial hidroeléctrico y producir combustibles. La energía se contamina cuando se hace transformación o uso inadecuado e ineficaz de ella. De este modo, el consumo excesivo de los recursos energéticos (como el agua, hidrocarburos, madera, carbón o gas natural) ponen en riesgo el potencial energético mundial (Pacheco y Melo, 2015).

## Instituciones

Desde la primera Cumbre de la Tierra en Estocolmo, en 1972, se establecieron criterios que ofrecen a los pueblos una guía para preservar el medio ambiente, fortalecer la responsabilidad ciudadana, proteger los recursos naturales y los ecosistemas, y convertir el modelo económico consumista en uno basado en el desarrollo sostenible. A partir de entonces, Colombia se organizó con las Corporaciones Autónomas Regionales de protección y regulación ambiental y el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), adscrito al Ministerio de Agricultura un modelo de gestión.

Más tarde, en 1990, se inició el proceso de conversión de este Instituto en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que en 1993 se convirtió en este ente rector del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Este es comprendido como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones, que desarrollan la política nacional ambiental y ponen en marcha los principios, con respecto a este tema, contenidos en la Constitución y las leyes. Con este sistema se ha pretendido generar una cultura organizacional para el funcionamiento de las entidades creadas por la Ley 99 de 1993 y la sociedad civil (República de Colombia, 1993).

## Sociedad civil y gobernanza ambiental

La significativa diversidad de Colombia se debe a su localización en una importante estrella hidrográfica, conformada por numerosos y caudalosos ríos orientados hacia los cuatro puntos cardinales, y a una zona de confluencia intertropical de vientos que supone variedad y complejidad biológica, geográfica, geológica, edáfica, climática y ecosistémica. La cordillera de los Andes, con sus tres ramificaciones, la fertilidad de sus laderas y valles, y donde las variaciones altitudinales permiten cientos de microclimas y hábitats, forma cinco regiones naturales: Andina, Caribe, Orinoquía, Amazonía y Pacífica. La mayor parte del territorio está formada por planicies bajas, cubiertas de pastos tropicales o selva amazónica. Así, a medida que el territorio asciende, la temperatura desciende y la naturaleza cambia. Por ello, en las cordilleras Central y Oriental y en la Sierra Nevada de Santa Marta, en la Costa Caribe, hay picos cubiertos de nieve. Las montañas contienen valles con alturas de entre 1500 y 3000 m s. n. m. (Bushnell, 1996).

La abundancia de aguas continentales también es excepcional. La longitud fluvial sobrepasa los 1500 km<sup>2</sup> y los cuerpos de agua superficiales ocupan cerca de tres millones de hectáreas, conformadas por lagos, lagunas, embalses, ciénagas, entre otros. La interacción entre ciclos biológicos terrestres y marinos provoca una alta productividad y diversidad de arrecifes coralinos, manglares y praderas marinas. Por lo anterior, las especies concentradas en pocos países

tropicales, de mega diversidad, albergan un 40 % del total mundial. Además, los factores geográficos y ambientales también influyen en el desarrollo social ya que, por ejemplo, los patrones favorables de lluvia y las ligeras diferencias entre estaciones crean ventajas agropecuarias y de transporte. Por ello, es importante reconocer que la geografía ha tenido un efecto en la historia económica nacional (Sánchez y Núñez, 2000).

Adicionalmente, a este panorama natural hay que sumarle una ciudadanía que se encuentra en construcción y que cuenta con unos mecanismos de participación definidos por las reglas de juego de las instituciones democráticas. La soberanía popular y la democracia participativa, instaladas en la Constitución de Colombia de 1991, produjeron una sociedad más vigorosa. La participación tiene como actores a ciudadanos y servidores que trabajan en la gestión pública y se forman para intervenir de manera más efectiva en los asuntos ambientales. De este modo, cada ciudadano debe tener acceso a la información (a procedimientos judiciales y administrativos, y a lo concerniente al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes) para participar en la toma de decisiones (MADS, 2020). Así, la transparencia de los factores que influyen en tales acuerdos es clave para fortalecer otros mecanismos, como las audiencias públicas ambientales, la intervención en los procesos administrativos en trámite, el derecho de petición de información, las acciones populares y de cumplimiento, y la consulta previa con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades indígenas y negras para adoptar decisiones ambientales que inciden en sus territorios (Rodas, 1995).

Entre los instrumentos que pueden apoyar a las comunidades en la gestión de sus conflictos socioambientales, por la degradación ecosistémica, se cuentan:

- *Derechos de petición*: consiste en la presentación de peticiones respetuosas a las autoridades. Este derecho está consagrado en el Artículo 23 de la Constitución. Pueden ser de información, de interés general, de interés particular y para formular consultas (Constitución Política, 1991).
- *Acciones populares y de grupo*: todo ciudadano que sufra un daño en sus intereses que también afecte a un grupo social más amplio, puede ejercer como defensor del interés general a través de una demanda. Estas acciones pueden ser en defensa de los bienes de uso público y el medio ambiente, contra el daño contingente para tomar medidas preventivas, y en defensa del consumidor (República de Colombia, 1998).
- *Audiencias públicas ambientales sobre decisiones en trámite*: pueden ser solicitadas por el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás autoridades ambientales, como gobernadores, alcaldes, y por lo menos cien personas o tres entidades sin ánimo de lucro. Se solicitan cuando se desarrolla una obra o actividad que puede causar impacto al medio ambiente o a los recursos

naturales renovables; para esto se exige permiso o licencia ambiental. Se puede intervenir con el registro previo del escrito pertinente al debate y puede celebrarse durante la ejecución de la obra que, teniendo licencia ambiental, viole los requisitos (República de Colombia, 1998).

- *Pueblos indígenas y comunidades negras*: la explotación de los recursos naturales tiene que hacerse sin afectación de la integridad cultural, social y económica de los pueblos originarios de Colombia, tales como los pueblos indígenas y las comunidades negras. Las decisiones sobre la materia se tomarán mediante consulta previa a sus representantes.

## Conclusiones: instrumentos de la Universidad frente al impacto socioambiental

- a. *Política Pública Ambiental*. Las políticas públicas responden a las demandas ciudadanas que canalizan recursos con intervenciones estatales (Easton, 1975). Desde Río (1993), la política ambiental se fundamenta en el desarrollo humano sostenible con cinco objetivos: 1) promover una nueva cultura del desarrollo que esté orientada a la formación de valores sobre la conservación de los recursos naturales, la calidad del ambiente, la participación ciudadana y las tecnologías de producción; 2) mejorar la calidad de vida por medio de la solución a los problemas ambientales que afectan a poblaciones vulnerables como mujeres, niños, jóvenes, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y otros ciudadanos; 3) promover una producción limpia con la orientación hacia un cambio tecnológico, la generación de procesos ambientales sostenibles y mercados, bienes y servicios ambientales; 4) desarrollar una gestión sostenible con el fin de preservar, conservar, incrementar y renovar el capital natural y la protección de la diversidad y prevenir el deterioro ecosistémico; y 5) lograr una política poblacional sostenible para la orientación del crecimiento demográfico y el comportamiento poblacional, que tenga incidencia sobre la migración, la distribución de los asentamientos humanos y la reorientación de la colonización según la capacidad ecosistémica (DNP, 1994).
- b. *Ordenamiento Territorial*. Las leyes de ordenamiento territorial, promulgadas en 1997 y 2011, sentaron las bases para definir los usos del suelo a partir del orden ambiental del territorio y la preservación de una estructura ecológica principal en cada entidad. Al ser declarados los suelos como protegidos, este instrumento se erige como opción fundamental para prevenir la deforestación y el deterioro de ecosistemas.
- c. *Justicia Ambiental*. La protección de los derechos fundamentales y colectivos, a través de la acción de tutela y las acciones populares, significaron

un respaldo a las comunidades vulnerables para cubrir sus necesidades básicas e intereses legítimos. La jurisdicción contenciosa administrativa involucra el derecho ambiental para que con las instituciones y las autoridades puedan defenderse los mandatos consagrados en el ordenamiento jurídico. Por lo anterior, la universidad está llamada a apoyar a las comunidades y a la naturaleza, como sujetos de derechos, en los debates contra el desarrollo no sostenible, a veces incluso promovido desde las entidades gubernamentales. Para hacer uso de estos instrumentos, existen diferentes figuras en la universidad, tales como: los grupos de investigación, laboratorios, observatorios, centros de pensamiento, y consultorios jurídicos que permiten la defensa de la restauración natural y social de la deforestación por actividades agrarias, mineras y de infraestructura, y el control social, seguimiento y monitoreo de los proyectos y presupuestos (UNAL, 2012).

- d. *Educación, Investigación y Extensión Ambiental*. Consiste en promover las funciones misionales de las universidades para producir un cambio en las actitudes individuales y colectivas, y comprender las relaciones de integralidad e interdependencia con el entorno. La investigación ecológica y social genera conocimiento y promueve la participación ciudadana en los planes, programas y proyectos con impacto ambiental en las comunidades y los territorios (UNAL, 2012).

## Referencias

- BBC Editor. (8 de octubre de 2018). ¿Por qué 2030 es la fecha límite de la humanidad para evitar una catástrofe global?. *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45785972>
- Bedoya, V. (1995). El hombre y su ambiente. En *La problemática de la contaminación y aportes para su solución*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Minas.
- Bergoglio, J. y Francisco, S. (2015). *Laudato Si'*. Roma: Tipografía Vaticana.
- Bushnell, D. (1996). *Colombia, nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Carrizosa, J. (1995). Hacia una cultura de la sostenibilidad. En *Curso de Educación y Gestión Ambiental*. Bogotá: Ministerio de Medio Ambiente.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 99 de 1993*. Bogotá: Gaceta Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997. Ordenamiento territorial*. Bogotá: Gaceta Oficial.

- Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 472 de 1998. Desarrollo art. 88 Constitucional sobre Acciones populares y de grupo*. Bogotá: Gaceta Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2003). *Decreto 216 de 2003 Determina Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Gaceta Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento territorial*. Bogotá: Gaceta oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Decreto 3570 de 2011 Modifica objetivos y estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá: Gaceta Oficial.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). (2021). *Reseña Histórica CAR*. Recuperado de <http://www.car.gov.co/vercontenido/2>
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). (2021). *Acerca de la CVC*. Recuperado de <https://www.cvc.gov.co/acerca-de-cvc>
- Defensoría del Pueblo. (1995). En defensa de la vida. Problemática ambiental del municipio colombiano. En *Biblioteca de derechos colectivos*. Medellín: Defensoría del Pueblo.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). *Política Nacional Ambiental. Salto Social Hacia el Desarrollo Humano Sostenible*. Bogotá: DNP.
- Easton, D. (1975). A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435-457. Recuperado de <http://dspace.fudutsinma.edu.ng>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2021). *Special report on the impacts of global warming of 1.5°C*. NY: United Nations. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Instituto Humboldt. (2014). *Especies amenazadas de fauna y flora*. Recuperado de <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2014/cap2/201/#seccion1>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, República de Colombia. (2021). *Misión y Visión*. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/mision-y-vision>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2020). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020 – Principales resultados*. Roma: FAO Press.
- Pacheco, M. y Melo, Y. (2015). Recursos naturales y energía. Antecedentes históricos y su papel en la evolución de la sociedad y la teoría económica. *Energética*, (45), 107-115.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 1357 de 2011, Organiza la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales*. Bogotá: Gaceta Oficial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *La fuerza del entorno digital. Entendiendo la pobreza, la desigualdad y el cambio climático*.

- Nueva York: ONU. Recuperado de <https://www1.undp.org/content/undp/es/home.html>
- QS World University Rankings for Environmental Sciences. (2020). Recuperado de <https://www.topuniversities.com/university-rankings/university-subject-rankings/2020/environmental-sciences>
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Impreandes.
- Rodas, M. (1995). *Fundamentos constitucionales del derecho ambiental colombiano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes.
- Sánchez, T. y Núñez, M. (2000). La geografía y el desarrollo económico en Colombia: una aproximación municipal. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (46), 43-108. doi: 10.13043/dys.46.2.
- Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Investigación. (2014). *Agendas del Conocimiento. Plan Global de desarrollo 2010-2012*. Bogotá: UNAL.



La experiencia  
de incidencia en  
políticas públicas  
del Observatorio  
de Soberanía  
y Seguridad  
Alimentaria y  
Nutricional (OBSSAN)

**Iván Andrés Ramírez Noy**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá



## **Introducción**

En el marco de la necesidad imperiosa de tomar decisiones, casi siempre para resolver problemas coyunturales, los políticos suelen asumir posturas sin tener claridad total del panorama y sin haber realizado balances, que puedan evidenciar si las decisiones que se toman son las más adecuadas o no. Por esta razón, los análisis realizados en la academia usualmente más pausados y que son producto de procesos investigativos sistemáticos, se convierten en importantes aportes para orientar dichas decisiones. Por lo anterior, es entonces necesario comprender a la academia como un actor fundamental que debería incorporarse en la toma de decisiones públicas.

En el caso colombiano, la Universidad Nacional de Colombia ha jugado un papel protagónico en el acompañamiento a las instituciones públicas, que han asumido la política alimentaria y nutricional del país, y así ha logrado incidir en procesos de formulación e implementación de política, tanto a nivel nacional, como en diversos territorios a lo largo y ancho de Colombia.

Así, el presente capítulo busca presentar, de manera breve, la apuesta que ha desarrollado la Universidad Nacional de Colombia, en cabeza del Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSSAN-UN), para, como su nombre lo indica, incidir en la política alimentaria y nutricional colombiana. De esta manera, se espera realizar un análisis de las estrategias de intervención, y sobre todo, dar cuenta de algunos ejemplos emblemáticos con los cuales es posible evidenciar algunas fortalezas y debilidades que presenta la política colombiana con respecto a este tema.

Desde su constitución en el 2005<sup>1</sup>, el OBSSAN se ha dedicado a realizar análisis del panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en el país y de su política pública. Por lo anterior, el Observatorio ha identificado como uno de sus más grandes objetivos, la incidencia en la política pública y la transformación de su referencial<sup>2</sup>.

Sus esfuerzos se han centrado, en primer lugar, en construir un marco teórico, lo suficientemente amplio y sólido, como para comprender las dinámicas alimentarias y su impacto en la realidad del país; y, en segundo lugar, en desarrollar una apuesta de incidencia en la política pública colombiana para construir alternativas de solución a los múltiples problemas que orbitan alrededor de este tema.

En este sentido, el OBSSAN ha entendido la incidencia en política pública como un proceso de articulación entre las dinámicas territoriales (experiencias comunitarias e institucionales) con las dinámicas de toma de decisiones públicas (casi siempre desarrolladas por actores políticos y técnicos). Esta articulación es muy difícil debido a la desconexión entre ambos ámbitos, razón por la cual el OBSSAN ha asumido la tarea de constituir un puente que permita, en el caso de los territorios, conocer los debates, discusiones, orientaciones e intereses que se desarrollan en los escenarios de planificación del orden nacional y departamental. Lo anterior con el objetivo de lograr que los territorios se dinamicen alrededor del tema alimentario y sus políticas, y de abogar por la construcción de tejido social y por la participación democrática. Por otro lado, con respecto a las personas encargadas de la toma de decisiones en el ámbito nacional, el OBSSAN ha llevado tanto las experiencias como los aprendizajes generados en los territorios, para orientar acciones públicas mucho más contextualizadas,

---

1 El OBSSAN de la Universidad Nacional de Colombia es una organización académica constituida en el año 2005 y fundada por la profesora Sara Eloísa Del Castillo Matamoros, profesora asociada del Departamento de Nutrición Humana de la Facultad de Medicina.

2 En este texto se utiliza el concepto de "referencial" de política pública, desarrollado por Pierre Müller, y definido como la visión que soporta y fundamenta la forma en que se desarrollan las políticas públicas. Esta visión está constituida por "un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetos" (Roth Deubel, 2010, p. 244).

pertinentes y plurales; hecho que, a su vez, logra permear discusiones y desarrollos de política pública de alcance nacional.

Una de las discusiones que el OBSSAN ha planteado en este tipo de debates públicos fue la de la incorporación en la narrativa, de las políticas alimentarias y nutricionales en el país, de comprensiones epistemológicas alternativas a la tradicional desarrollada en el CONPES 113. Debido a esto, se han posicionado, en diferentes espacios, visiones del tema ligadas a la soberanía alimentaria y al derecho humano a la alimentación. También se ha abordado el tema de la participación social y comunitaria en las políticas públicas, y se han desarrollado apuestas metodológicas orientadas a la construcción de tejido social, tales como: Escuelas de Líderes Gestores en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (ELIGESSAN), y estrategias que han demostrado ser útiles para la participación real en la toma de decisiones.

## La política alimentaria en Colombia

Colombia se encuentra en un momento histórico en relación con las condiciones de transformación de su política alimentaria y nutricional. En primer lugar, porque el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 ha dejado de ser vigente, y se encuentra abierto el proceso de su reformulación al mismo tiempo que el de la implementación del Acuerdo de Paz firmado en la Habana (Ramírez, 2020). Teniendo en cuenta esto y la meta del Plan Marco de Implementación, que plantea la creación de un sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, según Ramírez et al., “esto ofrece una oportunidad invaluable para el desarrollo de una política pública que reoriente sus esfuerzos y aborde el asunto alimentario y nutricional desde una mirada epistemológica diferente a la que se ha desarrollado hasta el momento” (2020, p. 105).

Siguiendo esta idea, es importante tener en cuenta que, particularmente en el caso colombiano, se ha venido desarrollando un marco de política centrado en la SAN, que ha dejado de lado las demás expresiones de lo alimentario, como lo son: la soberanía, las autonomías alimentarias y, sobre todo, el derecho humano a la alimentación (Parrado, 2016). Por esta razón, el OBSSAN ha realizado una crítica fuerte al referencial de la política nacional incorporado en el CONPES 113 y, posteriormente, al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2012.

Esta crítica se ha basado, en primer lugar, en el limitado alcance de la política para abordar el asunto alimentario en el país; en segundo lugar, en la falta de articulación interinstitucional; y, finalmente, en la desarticulación y fragmentación de la misma, particularmente por la subordinación que esta tiene a los planes de desarrollo, tanto nacional como departamentales.

En cuanto al alcance de la política, el Observatorio ha planteado que la constituida en el marco del CONPES 113 y el Plan Nacional de SAN, es una que se ha limitado a la seguridad alimentaria y nutricional desde una mirada instrumental, sin estrategias claras de abordaje de sus distintos ejes y sin una visión soportada en una comprensión de los sistemas alimentarios. Esto ha llevado a que sus líneas de acción, si bien interesantes en su formulación, hayan sido inoperantes y difícilmente evaluables en cuanto a su efectividad (DNP, 2015).

En relación con la participación social, el Observatorio ha asumido una postura crítica y propositiva al reflexionar sobre la importancia de reconocer los desarrollos y estrategias que se producen en los territorios y que muchas veces son desconocidas por los actores que deben implementar y hacer seguimiento a la política nacional. Así, este reconocimiento de los aprendizajes territoriales y su incorporación a procesos de decisión, y formulación de estrategias, se ha convertido en una de las apuestas más importantes del OBSSAN en los últimos años.

En este sentido, la propuesta del Observatorio ha sido la transformación del referencial de la política pública alimentaria y nutricional en el país, por medio de una formulación, participativa y colectiva, de los mecanismos de articulación entre los niveles nacional y local, en el marco de un proceso amplio que permita la incorporación de las visiones de todos los actores involucrados.

## **Transformando el referencial de política**

La materialización de un nuevo referencial se ha visto en múltiples procesos de incidencia, en los cuales el Observatorio ha buscado posicionar formas alternativas de entender el tema alimentario, al fortalecer y aprender de procesos territoriales para así aportar y transformar la política nacional.

Un buen ejemplo de estas experiencias de incidencia es el desarrollo de un proceso de construcción de tejido social, denominado Escuela de líderes Gestores en SAN, en el municipio de Tumaco (Nariño), y la posterior formulación del Plan de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Tumaco para el Pacífico colombiano. En el marco de esta experiencia, el equipo del Observatorio aplicó uno de sus modelos de formación de capacidades, orientado a fomentar la construcción de tejido social alrededor de lo alimentario. Así, se consolidaron las bases para un proceso de injerencia, en el cual se tuvo en cuenta a las comunidades afrodescendientes en un proceso de construcción de política desde bases comunitarias (*bottom up*).

En palabras de la investigadora Alejandra Álvarez, del OBSSAN:

Esta experiencia comunitaria en el municipio de Tumaco se da alrededor de la interacción entre el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional y diferentes líderes sociales del pacífico nariñense,

puesto que, dentro de los programas de extensión de la Universidad Nacional, se invita al OBSSAN, como parte de la academia, a [conformar] la Mesa Técnica de SAN de Tumaco y, además, a ser proponentes en el proceso de construcción de un plan municipal de SAN. No obstante, al acercarse los representantes del [Observatorio] a este espacio, [estos] se encuentran con la ausencia de representantes de la comunidad. Solo las instituciones y las ONG [se encontraban] como entidades de intermediación con la comunidad [y] tenían un puesto en la mesa. (Álvarez y Del Castillo, 2016, p. 111)

En este sentido, el Observatorio priorizó, antes de apoyar como academia la formulación de un Plan en el marco institucional, el desarrollo de un proceso de formación que apuntó a la construcción de capacidades para reconstruir el tejido social comunitario. Esto permitió a la comunidad vislumbrar las implicaciones de su participación política.

Fue en este marco (y con base en la apuesta fuerte del OBSSAN en el fortalecimiento del tejido social como la principal posibilidad de empoderamiento y transformación regional) donde, antes de construir un documento de política pública, se propuso la creación de un espacio de formación de líderes que [pudieran], sin necesidad de un intermediario, exponer sus problemáticas y proponer sus soluciones. (Álvarez y Del Castillo, 2016, p. 111)

Aquí se resalta, nuevamente, la apuesta por la construcción de puentes entre la institucionalidad pública y las organizaciones sociales y comunitarias, y se demuestra que es posible articular ambas dinámicas por medio de procesos que reconstruyan el deteriorado tejido social que es indispensable para la participación efectiva en los territorios.

Después de todo este proceso de formación, la escuela oficialmente graduó 57 líderes gestores que, más allá de contar con nuevos y fuertes conocimientos del tema, pudieron desarrollar sus habilidades de liderazgo, lo que permitió que, con fuerza técnica y discursiva, hicieran, ahora sí, parte de la mesa técnica y, por ende, fueran actores fundamentales en la construcción del plan municipal de SAN, proyecto que autónomamente lideraron y desarrollaron hasta finalmente lograr un plan incluyente y diverso: el Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro de Tumaco (PANIAT). No obstante, y de forma posterior a este proceso, los gestores de Tumaco no solo continuaron con su trabajo en la región, sino que decidieron conformar la Fundación Gestores por la SAN, como un espacio de participación, diversidad y trabajo comunitario. (Álvarez y Del Castillo, 2016, p. 111)

El caso del PANIAT es emblemático en la medida que demuestra que sí es posible desarrollar procesos de formulación de política pública alimentaria al contar

con la participación de las comunidades desde el inicio del proceso, siempre y cuando, desde la institucionalidad se dediquen recursos y esfuerzos a la construcción de una base social participativa. Esta “experiencia ha demostrado que, cuando se trata de problemáticas que afectan directamente a la comunidad, es ella misma la más conocedora e indicada para analizar, explorar e intentar mejorarlas” (Álvarez y Del Castillo, 2016, p. 112). Adicional a esto, gracias a la vinculación de las comunidades en el proceso de formulación del plan, fue posible incorporar al documento final el concepto de *SAN*, desarrollado por el Observatorio, lo que da preponderancia a procesos de soberanía alimentaria y articula sus líneas de acción y demás componentes estructurales a este nuevo referencial.

Por otra parte, tenemos el ejemplo del proceso de acompañamiento técnico, realizado por el Observatorio, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como institución que asume la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del país (*CISAN*). En esta experiencia, el Observatorio realizó un proceso de mejoramiento técnico de capacidades, posicionó el derecho humano a la alimentación como marco conceptual para la futura reformulación de la política alimentaria del país, y planteó la necesidad de superar en este proceso de reformulación todas aquellas dificultades y debilidades de la evaluación de la política realizada por el Departamento Nacional de Planeación.

La estrategia de acompañamiento abordada desde el *OBSSAN* consistió en un proceso de formación de capacidades institucionales, el cual se centró en trabajar de manera conjunta con el equipo técnico de políticas públicas del ICBF, el desarrollo de un esquema de recolección de insumos territoriales que permitiera al Instituto tener un panorama claro de las capacidades necesarias para la propuesta (teniendo en cuenta que el ICBF tiene el rol de secretaría técnica de la *CISAN*) para un nuevo marco de política pública alimentaria, usando para ello, como unidad básica de análisis, a los Comités Departamentales y Municipales de *SAN*. Este proceso llevó a definir algunos de los retos de la política actual, a la hora de transitar a un nuevo modelo y definir la propuesta de la formulación de un proyecto de ley que reestructure la institucionalidad actual.

De este modo, se hizo evidente la necesidad de transformar el referencial de la política actual a uno nuevo que trascendiera la lógica asistencial y que posicionara la alimentación como un derecho humano. Por lo anterior, se planteó, teniendo en cuenta las orientaciones definidas en el Plan del Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, la conformación de un sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, que implicara la articulación intersectorial del Estado para desarrollar acciones coordinadas de fortalecimiento y protección, de los sistemas alimentarios, con una mirada de desarrollo territorial. También se evidenció que existe una resistencia institucional al trabajo intersectorial y que el planteamiento de un sistema como este,

implica la superación de una visión que no permite a las instituciones coordinar esfuerzos, recursos y acciones.

Si bien el proceso de acompañamiento institucional realizado al ICBF es en sí mismo un proceso de incidencia importante en relación con los actores que deciden sobre la política alimentaria del país, en el marco de esta experiencia en particular, el mayor logro de incidencia en política pública fue el haber participado en la formulación de un proyecto de ley, impulsado por la CISAN, que propuso la creación de un sistema en el que se logran posicionar elementos claves de la visión del Observatorio, tales como: 1) la articulación de la política pública que se debe dar desde un sistema amplio que garantice que todos los instrumentos que se deriven de este contengan un mismo marco conceptual (planes, programas y proyectos); 2) la participación social y comunitaria debe ser un elemento transversal a toda la política; 3) y la comprensión del derecho humano a la alimentación debe ser desde una mirada articuladora de todas las escalas de realización. De este modo, el Estado asumirá, por fin, la responsabilidad de incorporar acciones orientadas a la soberanía y la autonomía alimentaria en el país.

En este punto es importante resaltar que la incidencia que logra el Observatorio, en el proceso de formulación del proyecto de ley, es muy importante dado que logra posicionar una mirada del asunto alimentario mucho más compleja, integral y de mayor alcance que la anterior. Esto da cuenta del potencial de la academia para orientar a las instituciones del Estado.

Finalmente, la experiencia nacional con el ICBF y la CISAN, y la de Tumaco y la fundación de gestores por la SAN, ilustran los esfuerzos del OBSSAN por posicionar un referencial de política integral, amplio e incluyente, que recoja aprendizajes, reflexiones y experiencias territoriales. Así mismo, estos elementos se replican en diversas experiencias que el Observatorio ha acompañado a lo largo de estos años y que han permitido que sus apuestas, tanto metodológicas como conceptuales, sean conocidas a lo largo del territorio nacional.

## Reflexión final

Los aportes conceptuales, generados en el Observatorio, a la política pública alimentaria del país, se han constituido como una alternativa a la visión tradicional que percibía el tema de la alimentación como un proceso eminentemente asistencial y burocrático. De este modo, las contribuciones del OBSSAN permiten ampliar el referencial de la política e incluir, de forma estructural, otras formas de ver y problematizar uno de los temas más trascendentes y transversales en la agenda de los Estados contemporáneos.

Además, la experiencia de incidencia del Observatorio, en la política pública alimentaria colombiana, demuestra que es posible realizar transformaciones del referencial, desde la academia, al articular conceptos, aparentemente antagónicos (como el de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional), y permitir la creación de puentes entre la sociedad civil y las instituciones públicas. Lo anterior se logra también teniendo en cuenta a la participación social como una necesidad del proceso de formulación y no solamente como un requisito de socialización institucional. En esta misma línea, el Observatorio ha demostrado que es posible crear experiencias que respondan a dinámicas con base comunitaria, siempre y cuando existan procesos de construcción de tejido social. Para esto se hace un llamado a todas las instituciones del Estado, en las cuales las universidades pueden jugar un rol estratégico.

De igual forma, estas experiencias, aparentemente opuestas en su naturaleza, nos recuerdan que es necesario articular acciones en todos los frentes, ya sean institucionales o comunitarios, para hacer puentes que conecten estas dos dimensiones de la realidad nacional, que permitan su comunicación y propicien una dinámica de aprendizaje colectivo que posibilite alcanzar el objetivo último, es decir: el desarrollo de una política pública alimentaria que responda a las múltiples realidades territoriales del país.

La academia no puede desligarse de la realidad política y social del país. Su compromiso debe estar plasmado tanto en sus reflexiones, como en sus acciones, y eso implica asumir posturas críticas frente al gobierno, y desarrollar acciones que construyan escenarios alternativos a lo planteado desde la política tradicional que, aunque pueda ser bien intencionada, se encuentra alejada y es indiferente a las visiones que se gestan desde las comunidades de base. Ahí definitivamente hay un escenario de trabajo para la universidad.

## Referencias

- Álvarez, A., y Del Castillo, S. (2016). La construcción participativa de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional con soberanía alimentaria - El caso del municipio de Tumaco. En Universidad Nacional de Colombia (Ed.), *Construyendo caminos hacia la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia*, (pp. 105-114). Bogotá: UNAL.
- Conpes 113. (2008). Documento Conpes Social 113. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, (48). Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes Sociales/113.pdf>
- DNP. (2015). *Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional*. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/138\\_InformeFinal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/138_InformeFinal.pdf)

- Parrado, A. (2016). Organizaciones campesinas locales y soberanía alimentaria. En *Construyendo caminos hacia la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia*, (pp. 63-70). Bogotá: UNAL.
- Ramírez Noy, I. (2020). El sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación en Colombia, una apuesta transformadora. *Legislación y Prospectiva*, 63(1), 63-66.
- Ramírez, I., Castellanos, R., Aguirre, L. y Pérez, E. (2020). La pospandemia y las políticas públicas alimentarias y nutricionales en Colombia: retos y oportunidades. En *Aprendizajes en tiempos de la COVID-19* (pp. 101-114). Recuperado de <http://obssan.unal.edu.co/wordpress/aprendizajes-en-tiempos-de-la-covid-19/>
- Roth Deubel, A. N. (Ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.





Enlaces  
urbano-rurales  
con enfoque integral  
de desarrollo regional  
para un habitar  
urbano sostenible  
en la Amazonía  
colombiana

**Arturo Samuel Gómez Insuasti**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Amazonía



## Introducción

La población en la región de la Amazonía colombiana se ha incrementado de una forma vertiginosa, con una distribución cada vez más urbana que alcanzó en el 2018 un hito histórico, donde más de la tercera parte (es decir: 666 188 personas) vive en zonas urbanas o cabeceras municipales, lo que representa el 77.1 % de la población (DANE, 2020). Lo anterior ha desencadenado una expansión urbana que no fue planificada y que tiene serios problemas urbanísticos y conflictos sociales, culturales y ambientales, que han cambiado el patrón tradicional de la segregación socioeconómica de sus ciudades, donde un considerable sector vive en zonas periféricas con alta densidad poblacional vulnerable, con deficiencias en servicios sociales (Gómez, 2020) y bajos índices de bienestar (Cepal y PN, 2013).

De esta manera, la urbanización en la Amazonía colombiana ha sido un proceso dinámico, con un acelerado crecimiento urbano desde los años setenta, debido a la constante emigración hacia la zona noroccidental y desde la zona andina del país (Domínguez, 1975, p. 268; Arcila y Salazar 2011, p. 53). Así, el poblamiento colonizador de la Amazonía en Colombia se ha dado a través de

diferentes fenómenos plurales de desplazamiento, ha sido impulsado y motivado por actividades agrícolas, forestales, cocaleras, mineras y de hidrocarburos, y ha desarrollado asentamientos urbanos que configuran una economía regional particular (Meisel, Bonilla y Sánchez, 2013, p. 4). Estos procesos, a su vez, han derivado en conflictos relacionados con temas urbanísticos, tenencia de la tierra, uso de suelos, alteración de la estructura ecológica (evidente en la tensión entre la conservación y el extractivismo), riesgos ante fenómenos naturales y conflictos sobre la gobernanza del territorio.

Por lo anterior, se crea la necesidad de garantizar la resiliencia de los sistemas socioecológicos y culturales, a mediano y largo plazo, con la implementación de estrategias para que los actores locales sean los que impulsen su propia transformación, desarrollo (Schröter, Meyer, Mann y Sattler, 2019, p. 321), mejor bienestar, buen vivir y gestión ambiental de su territorio. Por ello, con el presente capítulo se quiere realizar una reflexión con respecto a los beneficios de comprender la articulación del hábitat urbano y la ecología rural, de forma orgánica, como componente integral para la sostenibilidad del territorio y los centros urbanos.

## **Surgimiento de los asentamientos urbanos en la Amazonía colombiana**

Los asentamientos urbanos en la Amazonía se vieron favorecidos con la colonización fluvial del piedemonte amazónico (Brücher, 1974) y la apertura de carreteras, impulsada por las bonanzas extractivas cauchera de madera, actividad ganadera, y en particular la guerra con el Perú permitió la apertura de las vías Pasto-Mocoa y Neiva-Florencia, entre 1932 y 1933 (Cepal y PN, 2013; Zarate, 2017). Se suma a esto la perforación petrolera en el Putumayo, a partir de 1942, sobre el río Orito Pungo, que desencadenó un flujo migratorio de personas debido a los beneficios laborales. Esto tuvo una gran incidencia en la demografía ya que la población del Putumayo se duplicó, al pasar de 22 467 a 52 284 habitantes, entre 1951 y 1964 (DANE, 1967), hecho que ocasionó graves tensiones territoriales (CNMH, 2015, p. 82). Luego, a inicios de 1980, se suma el auge de los cultivos con fines ilícitos en terrenos baldíos y selváticos (Díaz y Sánchez, 2004; Arcila y Salazar 2011, p. 47; Cepal y PN, 2013), actividad que aún persiste e influencia sobre la economía y tiene agravantes sociales, culturales y ambientales, lo que ha provocado una movilidad físico-espacial y temporal con características específicas, que inciden en los comportamientos migratorios.

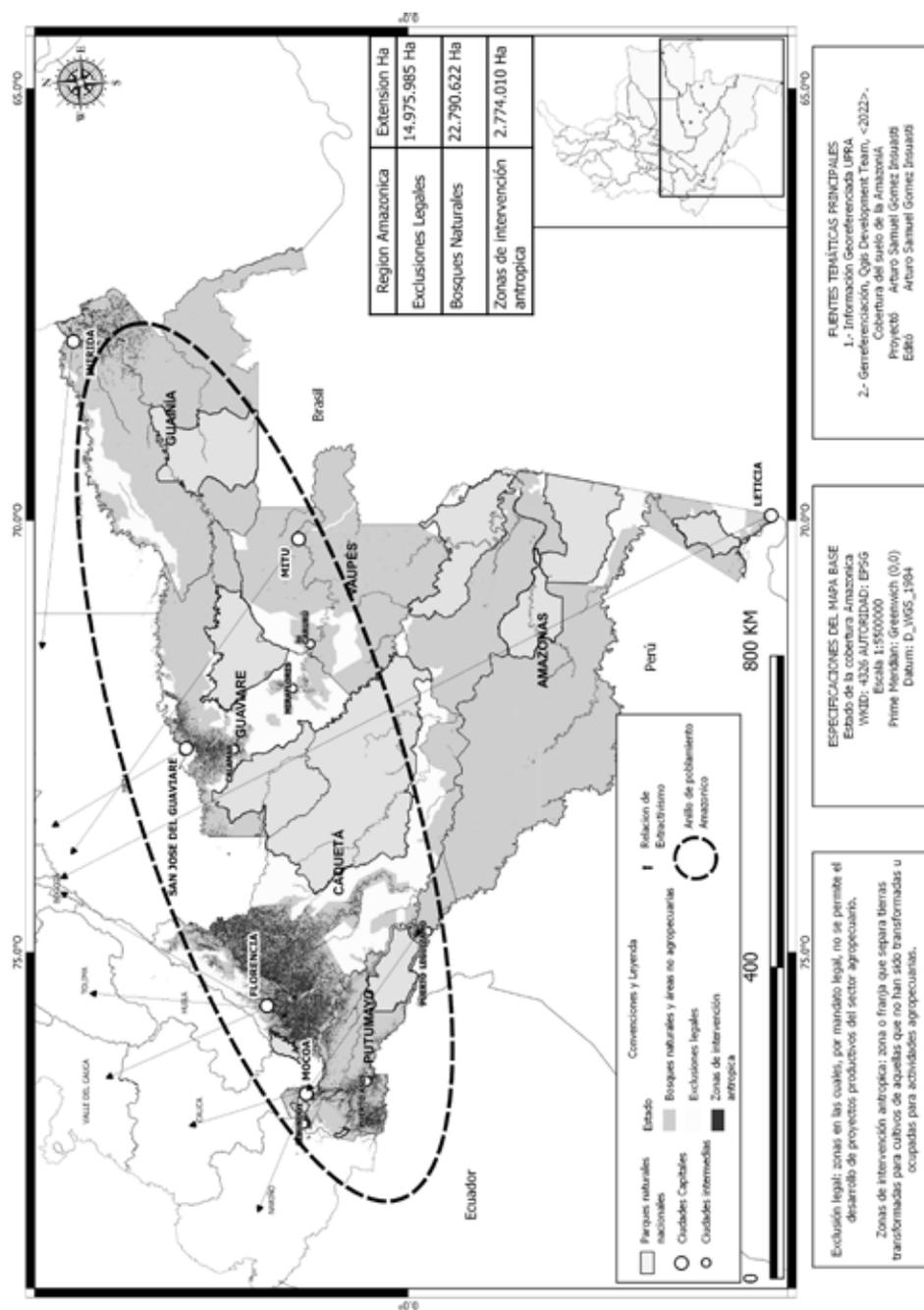
Como resultado de esta dinámica económica y de producción, la población de la Amazonía colombiana paso de tener 293 197 habitantes en 1973 (antes del auge cocalero) a 835 657 habitantes en 1993 (plena bonanza cocalera) y 968 255

habitantes en 2005 (Arcila y Salazar 2011, p. 48), indicando que la población de esta región creció en un 230 % en un lapso de 30 años. Y, finalmente, en el comienzo del presente siglo, surge el impulso de un modelo de desarrollo extractivista sobre la zona noroccidente y suroccidente, enfocado en minería (hidrocarburos) y agroindustria, que propicia los cultivos de palma de aceite, ganadería y productos maderables (Díaz y Sánchez, 2004; Salgado, 2012; Melo, 2014 y Zarate, 2017). Esta nueva dinámica social y económica ha desarrollado un modelo descontrolado sobre el modelo de poder y tenencia de la tierra, enfrentando las comunidades indígenas con la economía campesina y latifundista propiciando la concentración de la tierra, y un crecimiento poblacional y urbano de ciudades capitales amazónicas, donde 77.1 % son urbanas (DANE, 2020).

Es importante también destacar que, dentro del desarrollo de las ciudades y por su carácter ribereño, han surgido y se han consolidado asentamientos urbanos en zonas inundables de ríos, como es el caso del barrio Victoria regia en Leticia, considerados pobres y marginales por estar en zonas de invasión y de alto riesgo, pero que se encuentran circunscritos al territorio cumpliendo un papel importante en la dinámica de la economía local (Hurtado, 2005, p. 171), pero que se encuentran en una posición vulnerable y carentes de servicios públicos.

Como resultado, estos escenarios de desarrollo urbano-rural especialmente en zona noroccidental y suroccidental de la Amazonía dentro de la frontera agrícola nacional, se ha desarrollado las bases territoriales de la sociedad urbana-rural amazónica, que incluye los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare y Guainía (MADR-URPA, 2019) y que Gutiérrez, Acosta y Salazar (2004) han denominado como “anillo de poblamiento sobre la Amazonía”, se caracteriza por ser la zona con más intervención antrópica y poblada. Que, a pesar de contar con presencia institucional, oferta de servicios e infraestructura, actualmente sigue siendo objeto de presión frente a procesos urbanísticos no planificados y expansión de la frontera agrícola. Y para la zona suroriental de la Amazonía la organización del espacio se ha dado por el desarrollo de enclaves administrativos y geopolíticos en los departamentos de Amazonas y Vaupés, fortaleciendo sus ciudades capitales con presencia institucional y manteniendo el mismo efecto antrópico de ampliación urbana no planificada y ampliación frontera agrícola (figura 5.1). Así mismo, la política económica de estado se dirige hacia un modelo productivo extractivista que supuestamente procura un “mejor desarrollo”, pero que ha tenido poco éxito puesto que aún la región se mantiene rezagada cuando se le compara con el resto del país y se tienen en cuenta los agravantes socioambientales (Ramírez y Aguas, 2017), económicos y culturales con la población nativa (Arcila y Salazar, 2011).

Figura 5.1 Modelo del anillo de poblamiento noroccidental y suroccidental de la región amazónica sobre la frontera agrícola, intervención antrópica y sus vínculos funcionales



Fuente: elaboración propia.

Indiscutiblemente, todos estos factores han incidido en el aumento demográfico y crecimiento de las ciudades, impactado en el patrón, funcionalidad y dinámica del paisaje local y regional (Gómez, 2020) y, además, han puesto en riesgo la existencia de las comunidades indígenas locales (Zarate, 2017). Lo que ha llevado a enfrentar dos visiones opuestas frente al desarrollo y urbanismo de la Amazonía que moldeará el futuro de la región: una representa el rescate del valor intrínseco de la Amazonía, y la otra, busca sacar provecho a la deforestación y el desarrollo (Torres, 2017). Por lo anterior, el presente y futuro de la región amazónica y su crecimiento urbano dependen en gran medida de las decisiones que se adopten en el corto y el mediano plazo para el desarrollo económico, social y urbano que debe tener en cuenta un enfoque diferencial e integral de las políticas nacionales específicas para la región amazónica en su contexto.

## El hábitat urbano y la sostenibilidad

El programa de la ONU para los asentamientos humanos define “hábitat urbano” como: el referente físico, histórico y sociocultural en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional y satisface sus necesidades biológicas, sociales y culturales (materiales y no materiales) (Castañeda y García, 2007, p. 30). En este lugar se propician oportunidades políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales, y se establecen diversos sistemas de relaciones entre individuos. Como puede verse, la región amazónica ha sido transformada, en gran medida, en primer lugar, por las actividades antrópicas que se llevan a cabo para cubrir las necesidades de la comunidad; y, en segundo lugar, para soportar la demanda de recursos (legales e ilegales) de otras regiones que, a su vez, puede alcanzar mercados internacionales, especialmente con la comercialización ilegal de biodiversidad que, al ser extraída del ecosistema, impacta negativamente en el desarrollo de las ciudades.

Así mismo, las dinámicas de las ciudades en esta región no han sido planeadas estratégicamente y presentan una serie de problemas, en su estructura urbana y en el tratamiento de residuos, que están sobrepasando los límites de regulación natural y, por ende, están afectando el medio ambiente y la salud. Así, Leticia, por ejemplo, no dispone de una planta de tratamiento de aguas residuales, el sistema de alcantarillado colapsó, en época de lluvia las aguas negras brotan a la superficie de las calles, y los residuos son vertidos directamente a las rondas hídricas, lo que afecta humedales y, finalmente, al río Amazonas (figuras 5.2 y 5.3). Lo anterior incumple acuerdos de cooperación internacional, dentro del principio de buena vecindad, establecidos en el Artículo 74 de la Carta de la ONU, ya que, por ser frontera con Brasil, se afectan también otras ciudades ribereñas. Además, la ciudad dispone de un relleno sanitario, pero no

cumple con las especificaciones legales, lo que trae consigo graves problemas por lixiviados y generación de gases; deficiencias en la recolección y transporte de las basuras, y falta de política para el reciclaje. Esta situación no difiere de la de las demás ciudades amazónicas ya que este fenómeno se ha presentado en cierta medida por el urbanismo no planificado, deficiencias en gestión ambiental, y por la ausencia de políticas públicas con medidas de mitigación y cultura ciudadana (Gómez, 2020).

La mala planificación y la ubicación de población vulnerable en zona de peligro lleva a recordar lo sucedido en abril de 2017, en la ciudad de Mocoa, cuando barrios ubicados en zona de alto riesgo fueron afectados por el crecimiento del río y sus causas, lo que generó gran destrucción, tal y como lo explica el profesor de la Universidad Nacional de Colombia, German Vargas Cuervo (Bustamante, 2017), y la descripción en el informe general presentado por la Pontificia Universidad Javeriana (2018).

**Figura 5.2** Calle de Leticia con problemas en la estructura vial, red de alcantarillado y en el drenaje de aguas lluvia



Fuente: elaboración propia.

**Figura 5.3** Ronda hídrica quebrada. Simón Bolívar en la ciudad de Leticia afectada por asentamientos urbanos en zonas aledañas y la contaminación por residuos sólidos y vertimientos



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, en la Amazonía colombiana, se ha venido instaurando, como política de Estado, un modelo de desarrollo agrario industrial e invasivo (Salgado, 2012, p. 325) que se encuentra ubicado en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare y Guainía, dentro de la frontera agrícola nacional (figura 5.1). Este modelo ha impulsado monocultivos como la palma de aceite, las praderas para la ganadería y productos maderables. Según Zarate (2017), esta política busca expandir la economía hacia afuera de la región y está fundamentada en la explotación directa de los recursos naturales que devasta ecosistemas con una acelerada deforestación. En el año 2018, por ejemplo, en Colombia, se deforestaron 197 159 ha, de las cuales el 70.1 % eran de la Amazonía (Ministerio de Ambiente, 2019). Lo anterior afecta considerablemente a la naturaleza y ocasiona el desplazamiento de las comunidades indígenas y campesinas puesto que se prima el mercado sobre la biodiversidad y la riqueza etnocultural. En

la figura 5.4, se presenta una maloca multicultural del Cabildo de los Pueblos Indígenas Urbanos de Leticia (CAPIUL), en la ciudad de Leticia, como símbolo del desplazamiento indígena.

Como representación gráfica del desplazamiento de comunidades indígenas se describe lo siguiente:

Desde el 2011, se ha constituido un cabildo indígena urbano, denominado CAPIUL: Cabildo de los Pueblos Indígenas Urbanos de Leticia. A diferencia de otras formas organizativas indígenas urbanas, CAPIUL es la primera que plantea el reconocimiento de un cabildo indígena urbano conformado por familias indígenas en condición de vulnerabilidad, en buena medida integrado por desplazados de la violencia física, social y económica de otras regiones del departamento. (Echeverry, 2017, p. 6)

Ahora bien, además de esta bonanza económica extractivista, en la Amazonía se han presentado también dinámicas de colonización y desplazamiento de poblaciones, hecho que configura un patrón de crecimiento, en relación con la ampliación de la frontera agrícola, como efecto colateral que propicia una expansión urbana no planificada y desarticulada (Browder y Godfrey, 2006). De este modo, las ciudades que no están preparadas sobrepasan su capacidad de acción y, por ende, se crean zonas marginales en las que los habitantes son los más vulnerables y sufren deficiencias en la prestación de servicios básicos (figura 5.5).

**Figura 5.4** Maloca indígena multiétnica en la ciudad de Leticia perteneciente al Cabildo de los Pueblos Indígenas Urbanos de Leticia- CAPIUL



Fuente: elaboración propia.

**Figura 5.5** Arquitectura de viviendas construidas en palafitos y plataformas elevadas sobre la zona inundable del río Amazonas en la ciudad de Leticia



Fuente: elaboración propia.

En este contexto, estos cambios en la dinámica de las actividades económicas de las ciudades, causados por el incremento de la población, han impactado en la ampliación del casco urbano y en sus consiguientes problemas. Por ello, esta situación hace necesaria la contabilización de la biocapacidad del territorio y su déficit ecológico o insostenibilidad física, para conocer y establecer los límites

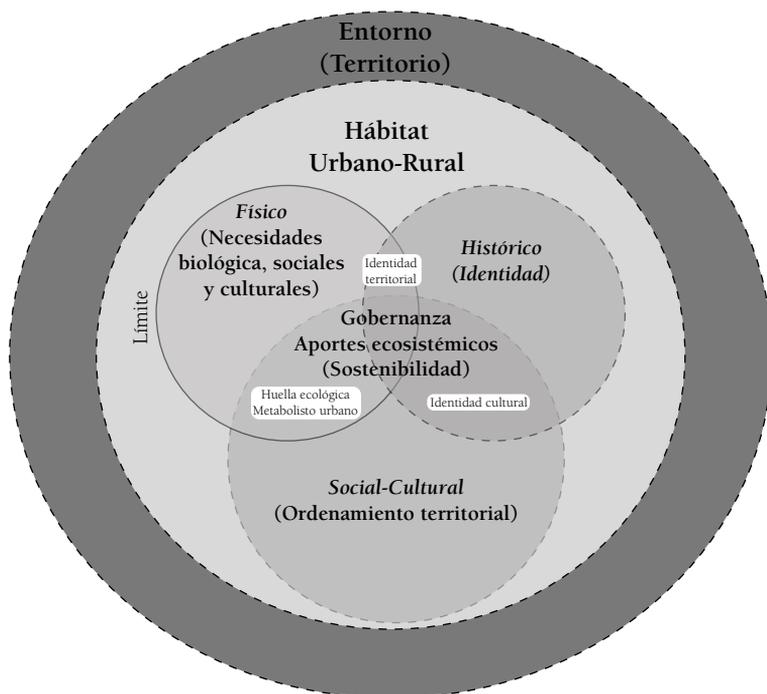
de las ciudades y reflexionar sobre sus actividades, forma de desarrollo, toma de decisiones apropiadas y sostenibilidad ambiental. Por lo anterior, el asumir las limitaciones de los recursos, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, permite inferir lógicamente también los límites ecosistémicos para un espacio y un tiempo de corto y largo plazo.

En este sentido, el hábitat urbano-rural en la región amazónica se debe caracterizar, desde un enfoque sistémico del territorio, como un espacio geográfico donde el hombre vive, desarrolla sus actividades, y se desenvuelve como individuo en armonía con una Amazonía (que ahora es sujeta de derecho<sup>1</sup>) que caracteriza su relación con lo físico, biológico y cultural. Por lo anterior, la población debe identificar y reconocer su territorio y sus recursos naturales como bienes tangibles e intangibles que aprovisionan, sostienen, regulan y permiten un empoderamiento de su territorio y su mismo desarrollo. Además, el desarrollo urbano debe velar por el cuidado y protección integral de sus comunidades (especialmente las más vulnerables) para garantizar los servicios básicos, la seguridad ante eventos naturales y antrópicos y el respeto por su cultura. De igual forma, siendo necesario tener en cuenta su historia y tradiciones, como parte de una identidad propia, y las diferentes formas de organización, de relaciones institucionales, de participación en el ordenamiento, actividades comerciales, formas de producción, distribución de ingresos y, sobre todo, expresiones culturales. Por ello, y debido a las complejas relaciones socioecológicas, culturales y económicas, la gobernanza juega un papel clave, fundamentando la cooperación entre actores, y donde las comunidades deben ser las gestoras de su propio desarrollo (figura 5.6).

---

1 La Corte declaró a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos y ordenó, a través de la Sentencia 4360 de 2018, que se aplicaran mecanismos para frenar la deforestación. Sin embargo, las acciones del gobierno han sido mínimas y las amenazas al bosque aumentan. El gobierno está incumpliendo las órdenes de la Corte Suprema sobre la protección de la Amazonía colombiana (Dejusticia, abril 5 de 2019).

Figura 5.6. Modelo integral de hábitat urbano-rural para la gobernanza del territorio



Fuente: elaboración propia.

## Escenarios futuros para una sociedad más equitativa e inclusiva

La población mundial actual es de 7600 millones de personas, y se espera para el 2050 un aumento de 2000 millones y que los países en desarrollo tengan al 80% de su población viviendo en ciudades (ONU, 2016). Esto da cuenta de que el mundo está dejando de lado a la ruralidad. Por su parte, Colombia tampoco escapa a esta realidad, pues en cincuenta años la población urbana pasó del 30% al 85%, es decir que se triplicó y con ella aumentó también la población más vulnerable económicamente (DANE, 2020). Ahora bien, la urbanización de la Amazonía presenta esta misma dinámica y, pese a tener menores niveles de urbanización frente a otras regiones del país, sí se presentan mayores tasas de crecimiento urbano, pues estas son del 67% (DANE, 2020) e incluyen un incremento de los asentamientos periurbanos y en zonas marginales.

En relación con el progreso económico, en la Amazonía, pese al aporte de recursos naturales al país, este es limitado e insuficiente para superar los problemas de pobreza (Ramírez y Aguas, 2017), pues son evidentes los aumentos

en conflictos sociales y en tensiones del desarrollo. Por lo anterior, la profunda desigualdad en la distribución del ingreso y el acceso a tierras constituyen un obstáculo que se expresa en deficiencias de bienestar social, capital humano, activos productivos, ejercicio de derechos ciudadanos, inequidad y exclusión (Hernández, 2019). Al entrevistar al coordinador del OPIAC<sup>2</sup>, este indicó que “mientras en la Amazonía haya pobreza y desempleo, habrá minería y deforestación”, lo cual evidencia que un sector de la población es excluido y, por ende, las comunidades urbanas y rurales deben enfrentarse a graves problemas de pobreza (Wincherster, 2006). No obstante, hay expertos que reconocen el valor potencial de urbanización en las ciudades (Martine, 2007), que puede ayudar a alcanzar un mayor desarrollo y, más tarde, llevarlas a la sostenibilidad (Jaspers-Faijer, 2012 y ONU, 2016). Esto es todo un reto para la formulación de políticas, donde se necesitan acciones que prevean los acontecimientos y aprovechen oportunidades. Para ello, es necesaria una política integral, planificada, regulada y adecuada.

Por consiguiente, la urbanización en regiones como la Amazonía necesita enfrentar desafíos, con una visión regional e integral que contribuya a resolver los problemas sociales, culturales, económicos y ambientales, en lugar de agravarlos.

Cualquier iniciativa que permita la construcción social tendrá que garantizar también, a todos los actores, su participación coherente y eficaz en la creación de estrategias para escenarios futuros, y, de este modo, favorecer procesos más equitativos, inclusivos y sostenibles en el tiempo. Aquí la gobernanza debe ser protagonista para consolidar una interacción interinstitucional muy sólida, junto a la participación civil, que favorezca la conformación de sociedades más incluyentes y equitativas. Así, es bien visto seguir trabajando y fortaleciendo la inversión en infraestructura, seguridad alimentaria, saneamiento básico, generación de empleo, emprendimiento, tierra fértil, capital humano, generación de escenarios de cambio climático y conservación del ambiente (Schröter, Meyer, Mann y Sattler, 2019). Por lo anterior, el hecho de comprender el entorno y la composición demográfica y social del crecimiento urbano, es importante para la implementación de estrategias a mediano y largo plazo para un mejor destino de aquellas personas que han sido históricamente marginadas debido a su vulnerabilidad y a la desigualdad.

---

2

OPIAC: Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana.

## Vínculos urbano-rurales y la conservación de los ecosistemas

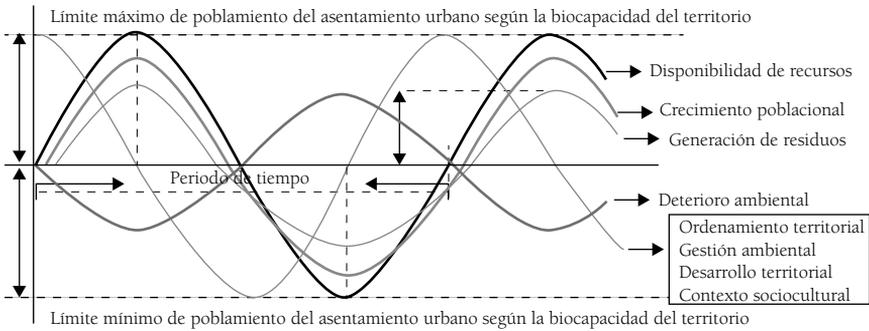
Definir de manera aislada los conceptos básicos “urbano” y “rural” puede parecer obvio, pero se debe pensar que están íntimamente relacionados. Como se vio anteriormente, su definición universal puede ser compleja, y a medida que avanza la globalización, puede considerarse cada vez más artificial la división (Martínez, 2007). Así, es necesario comprender que los vínculos entre lo urbano y lo rural son claros y evidentes cuando se establece un paisaje regional, donde la gobernanza de los aportes ecosistémicos debe dar prioridad a las formas de participación ciudadana y a la coordinación de sus acciones. Por consiguiente, la creciente expansión urbano-rural, dependiente no solo de condiciones locales sino de condiciones externas, requiere de una estructuración del espacio según algunas necesidades de uso, por lo que es importante establecer límites de capacidad y acción.

Los problemas urbanos y territoriales en la Amazonía han sobrepasado sus límites y cada vez son más graves en lo relacionado con servicios públicos y recursos. Esto ocasiona deterioro de los procesos productivos y del ambiente, contaminación transfronteriza, desertificación de suelos, sedimentación de ríos, agotamiento de recursos, desastres naturales y de espacio por la dispersión urbana, hecho que impacta las emisiones de carbono y el cambio climático, tal como lo describe CEPAL y PN (2013). De este modo, sigue siendo discutible el conflicto entre el crecimiento económico y el bienestar social, cultural y natural (Putz y Redford, 2009) ya que la actual expansión urbano-rural es causa y efecto a la vez del problema socioambiental y la afectación etnocultural (Tápiá, 2018).

La nueva Agenda de Desarrollo Global 2030 ratifica que las personas son el eje del desarrollo sostenible y que la diversidad natural y cultural del mundo debe apuntar a conseguirlo (ONU, 2016). Así, la población en ciudades no puede seguir creciendo con los ritmos actuales, ya que son las personas, como actores del territorio, las encargadas de lograr un justo equilibrio entre las necesidades económicas, productivas, sociales, culturales, y ambientales enmarcadas bajo un límite espacial. En este sentido, se debe pensar en un control de crecimiento poblacional teniendo en cuenta los recursos limitados, las prioridades y las capacidades locales (modelo oscilatorio) (Sili, 2005, p. 69), y se debe dejar de lado el modelo creciente de la población que es regulado por disposición de capital y a expensa de agotar los recursos que son limitados. De esta manera, el primer modelo permitirá garantizar la gobernabilidad de su complejo y entramado territorio de forma integral en cooperación con los demás actores públicos y privados, con una adecuada legislación y participación en el mercado.

Bajo estas circunstancias, la región de la Amazonía necesita de acciones en materia de política pública y compromiso ciudadano, más allá de los problemas actuales por apremiantes y urgentes que sean. Estas acciones deben permitir la comprensión de las implicaciones del acelerado crecimiento urbano y agrícola, y el análisis de los requerimientos para enfrentar este crecimiento y poder estar preparados a tendencias futuras. En este sentido, se debe propiciar la resiliencia de la Amazonía como patrimonio natural, y una visión sistémica entre lo ecológico, social y cultural que respete la identidad de sus comunidades, garantice la soberanía sobre el territorio, e implemente estrategias que permitan dirigir su propio desarrollo (Schröter, Meyer, Mann y Sattler, 2019, p. 321). En esta visión, el factor económico y la generación de riqueza no debe ser un único indicativo de desarrollo, y también debe tenerse en cuenta la disposición de recursos, su biodiversidad, entornos saludables permanentes y la diversidad cultural. Lo anterior debido a que la naturaleza y las personas junto a su cultura son la riqueza de una región y el motor de su desarrollo. Por ello, se debe aceptar el hecho de que el mundo no podrá soportar un crecimiento ilimitado de la población (Viejo, 2011, p. 35), por lo que se debe optar por poner un límite, al crecimiento poblacional, que puede estar basado en un modelo de sostenibilidad dinámico acorde a la biocapacidad del asentamiento urbano y que requiere ser modelado. Esta propuesta es similar a la que propone Gonzales (2019, p. 145) en su análisis de sostenibilidad ambiental al aplicar el método Holzer, para el cual se deben utilizar indicadores ambientales esenciales que apunten a propuestas de programas de desarrollo sostenible (figura 5.7).

**Figura 5.7** Modelo teórico-dinámica de población con estabilidad oscilatoria y límite de biocapacidad del territorio basado en un modelo físico de movimiento oscilatorio armónico



Fuente: elaboración propia.

## Conclusión

La planificación urbano-rural realista del crecimiento poblacional permitirá proveer las condiciones mínimas para garantizar la calidad de vida de las personas y su pleno desarrollo dentro de su hábitat. Lo anterior debe estar basado en la biocapacidad del territorio y debe prevalecer el respeto por la naturaleza y la seguridad de las personas. Esto puede llevar a catalogar a los asentamientos urbanos y a la actividad agrícola comercial como factores generadores de riesgo sobre la sostenibilidad del territorio, puesto que sobrepasan los límites de su biocapacidad y afectan el entorno social y etnocultural.

De este modo, se debe actuar de forma proactiva para encontrar soluciones a tiempo, evitar los riesgos, y garantizar la provisión y uso adecuado de aportes ecosistémicos. Así, es necesario partir de una educación para el desarrollo sostenible, comprendiendo y fortaleciendo los sistemas educativos y entes territoriales para generar políticas con una visión ciudad-región, donde la comunidad debe estar inmersa en los procesos de decisión con mayor cohesión social y territorial. Finalmente, se debe destacar que el poder resolver las necesidades multidimensionales de los más vulnerables, comprender la composición demográfica y social del crecimiento urbano, velar por la entidad cultural y afianzar el ejercicio de los derechos humanos, son retos que permitirán lograr reducir las brechas de desigualdad y consolidar sociedades equitativas e incluyentes, con política justa.

## Referencias

- Arcila, N. O. y Salazar, C.C. (2011). La Amazonía colombiana: poblada y urbanizada. *Revista Colombia Amazónica*, 4, 37-55.
- Bustamante, H. (2017, abril 9). Cambio climático y lluvias, entre las causas del desastre de Mocoa. *El Tiempo*.
- Brücher, W. (1974). *La colonización de la selva pluvial en el piedemonte amazónico de Colombia: El territorio comprendido entre el río Ariari y el Ecuador 1968*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Castañeda, A. y García, J. (2007). *Hábitat y espacio público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*. Bogotá: PNUD, ONU-Hábitat.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Bogotá: CNMH.
- Cepal y Patrimonio Natural. (2013). *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: CEPAL y Patrimonio Natural.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (1967). *XIII Censo nacional de población*. Bogotá: Imprenta Nacional.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Censo nacional de población y vivienda 2018 Colombia*.
- Díaz, A. y Sánchez, F. (2004). Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia, Bogotá, Documento CEDE. *Research Papers in Economics*, 18.
- Domínguez, O. (1975). El proceso de colonización en la Amazonía colombiana y su incidencia sobre el uso de los recursos naturales. *Revista Colombiana De Antropología*, 18, 295-303. doi: 10.22380/2539472X.1601.
- Echeverry, A. (2017). Leticia: ciudad indígena. *Notimani, Instituto Amazónico de Investigaciones, UNAL*, 32, 15.
- Gómez, I. (2020, septiembre 15). Integralidad entre lo urbano y lo rural en la Amazonía. *Unimedios, IEU*. Recuperado de <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/ciudad-virtual-integralidad-entre-lo-urbano-y-lo-rural-en-la-amazonia>
- González, T. M. (2019). Análisis de sostenibilidad ambiental basado en un modelo físico. *Revista del Instituto de Investigación FIGMMG-UNMSM*, 22(43), 143-150.
- Gutiérrez, F., Acosta, L. y Salazar, C. (2004). *Perfiles urbanos en la Amazonía colombiana, Instituto Sinchi*. Bogotá: Editorial Guadalupe.
- Hernández, B. (2019, marzo 13). Mientras en la Amazonía haya pobreza y desempleo, habrá minería y deforestación: líder indígena de la OPIAC. *El Espectador*.
- Hurtado, G. (2005). *Pobreza y marginalidad urbanas en la Amazonía. Un estudio de caso de los asentamientos ubicados en zonas inundables* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonía, Leticia.
- Jaspers-Fajier, D. (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Santiago, Chile: ONU.
- Martine, G. (2007). *Estado de la Población Mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano. Fondo de Población de las Naciones Unidas*. Nueva York: UNFPA.
- Meisel, R., Bonilla, L. y Sánchez, J. (2013). *Geografía económica de la Amazonía colombiana: Documentos de trabajo sobre economía regional*, Cartagena: Banco de la República-CEER.
- Melo, F. (2014). *Colonización y poblamiento del piedemonte amazónico en el Caquetá. El Doncello 1918-1972*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Agropecuario (MADR), Unidad de planificación Rural y Agropecuaria (URPA). (2019). *Identificación general de la frontera agrícola en Colombia*. Bogotá: MADR, UPRA.
- Ministerio de Ambiente. (2019, julio 10). La deforestación en Colombia se redujo: 10% en 2018 en comparación con el año 2017 y 17% respecto a la tendencia de crecimiento estimada para 2018. *Vision Amazonía, Minambiente*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación (ONU). (2016). *Diálogos post-2015 sobre cultura y desarrollo*. Nueva York: Unesco/UNFPA/UNDP.

- Pontificia Universidad Javeriana. (2018). *Informe general del ejercicio con las consideraciones supuestas y restricciones de los resultados generados*, Bogotá: UNGRD.
- Putz, F. y Redford, K. (2009). Dangers of carbon-based conservation. *GlobEnviron Chang*, (9), 400-401.
- Ramírez, J. y Aguas, J. (2017). *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia*. Bogotá: CEPAL, ONU.
- Ruíz, S., Rubiano, N., González, A., Lulle, T., Bodnar, Y., Velásquez, S., ...Castellano, E. (2007). *Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia*. Bogotá: UEC y CIDC.
- Salgado, R. (2012). *El campesinado de la Amazonía colombiana: Construcción territorial, colonización forzada y resistencias* (tesis de doctorado). Universidad de Montreal, Quebec, Canadá.
- Schröter, B., Meyer, C., Mann, C. y Sattler, C. (2019). Societal Response, Governance, and Managing Ecosystem Service Risks. En M. Schröter, A. Bonn, S. Klotz, R. Seppelt, C. Baessler (Eds.), *Atlas of Ecosystem Services*. Cham: Springer.
- Sili, M. (2005). *La Argentina rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: INTA.
- Tápia, R. (2018). *Ciudades amazónicas. Aprendizaje entre pares sobre el uso sostenible de los ecosistemas terrestres*. Riberalta: Learning UCLG.
- Torres, M. (27 de junio de 2017). El futuro de la Amazonía depende de una lucha entre visiones opuestas. (Mongabay). Recuperado de <https://es.mongabay.com/2017/06/el-futuro-de-la-amazonia/>
- Viejo, R.A. (2011). Desarrollo ilimitado y crecimiento controlado, Universidad de la Huelva.
- Zarate, B. (2017). Estado, conflictos ambientales y violencia en la frontera Amazónica de Brasil, Colombia y Perú. *Revista de Paz y Conflictos*, 10(1), 113-136.



Parte II

Salud, políticas  
sociales y paz







Construyendo  
puentes: interlocución  
con las políticas  
públicas de infancia  
y adolescencia en  
Colombia

**Ernesto Julio Duran Strauch**

**María Cristina Torrado Pacheco**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá



## **Introducción**

Considerando la misión de la Universidad Nacional de Colombia y su vocación de ser un actor presente en el análisis de problemas relevantes para la sociedad colombiana, nació en 1989 el Observatorio sobre Infancia, una estrategia que ha permitido consolidar la experiencia de un grupo de profesores, de diversas disciplinas, interesados en promover los derechos de la niñez y la adolescencia colombiana, y en participar en los escenarios de las políticas públicas orientadas a este sector de la población del país.

Así, este capítulo busca sistematizar y hacer visible la experiencia acumulada durante más de veinte años por el grupo gestor del Observatorio, en su interacción con el país, a través de proyectos de extensión universitaria y actividades de formación e investigación. El texto está organizado en cuatro secciones: la primera presenta la perspectiva desde la cual se realiza la sistematización; la segunda y la tercera recuperan y analizan dos experiencias significativas; y, por último, en la cuarta se presentan algunas reflexiones finales sobre el papel de la Universidad en los procesos de política pública.

## Contextualización de las experiencias

A finales de 1993, y respondiendo a una convocatoria de la División de Extensión de la Sede de Bogotá, un grupo de profesores, vinculados a distintas facultades y áreas del conocimiento, constituyó el Grupo Interdisciplinario Niñez y Juventud, para dar vida al interés de la Universidad de ampliar el sentido de la extensión, al considerar como tal no solo los proyectos y actividades realizados con comunidades o instituciones, sino también las múltiples formas de interacción con el país, incluida la incidencia en políticas públicas. Este grupo desarrolló durante cerca de cinco años una serie de actividades orientadas a posicionar el tema de la infancia y sus derechos en la agenda académica de la Universidad Nacional.

Con base en esa experiencia, en 1999, profesores del Grupo Niñez y Juventud diseñaron un nuevo proyecto académico: el Observatorio sobre Infancia (OBSSI), vinculado al Centro de Estudios Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas. Desde sus orígenes, el Observatorio ha mantenido dos líneas de trabajo relacionadas con las políticas públicas, una de análisis de la situación de los derechos de las y los colombianos más jóvenes y otra de incidencia en el cumplimiento de uno de sus objetivos misionales: “Contribuir desde una perspectiva independiente a los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, planes y programas dirigidos a la niñez” (Observatorio sobre Infancia, 1999, p. 1)

Para realizar la descripción y análisis de la interlocución del Observatorio, como grupo académico, con agentes o instituciones públicas responsables de las políticas de infancia y adolescencia en el país, se han seleccionado dos experiencias significativas desarrolladas a lo largo de varios años a través de proyectos de distinta naturaleza. Lo cual permitirá ilustrar dos modelos de relación entre la universidad y los procesos de política pública: en el primer caso, como investigadores, analistas y asesores externos de la política nacional frente al trabajo infantil en la primera década del siglo *xxi* y, en el segundo, como analistas y actores de la coalición para el posicionamiento de la política de atención integral de la primera infancia en Colombia en los últimos quince años.

Existen diferentes maneras de entender las interacciones entre los académicos, los *policy makers* (funcionarios de instituciones públicas) y otros agentes sociales interesados. Según Valentí y Flores (2009), la relación “ideal” sería el aporte que puede hacer el mundo académico a las políticas públicas en términos de retroalimentación de conocimientos sistemáticos, científicos, adecuados y pertinentes. Sin embargo, a juicio de las autoras, con pocas excepciones, el encuentro de estos dos mundos es puntual, ocasional y no siempre fértil, pues la universidad, centrada en su propia agenda de investigación, no logra dar respuesta a las necesidades de los responsables del diseño y gestión de las políticas públicas en el plazo requerido para la toma de decisiones.

En cualquier caso, estamos frente a interacciones que no pueden reducirse a la aplicación o apropiación de los conocimientos que se producen y circulan en la universidad por parte de quienes son responsables de determinada política. Se requiere entonces un diálogo que se prolongue en el tiempo, entre los diferentes actores sociales y políticos interesados, incluidos los académicos, que de paso a formas de relación más cercanas a la cooperación para construir conocimiento pertinente de manera conjunta. En palabras de Pinilla et al.: “La promoción de un diálogo estrecho entre decisores de políticas e investigadores aplicados puede llegar a fortalecer el impacto de los programas sociales, así como el desarrollo de las disciplinas académicas” (2011, p. 6).

Así, el escenario para la toma de decisiones sobre las políticas públicas debe entenderse como un entramado de actores con perspectivas e intereses diversos que negocian entre sí. Es importante destacar que son considerados como actores quienes buscan incidir en los procesos de una política pública con el propósito de moldearla o rechazarla, sean ellos individuos, grupos, comités, equipos burocráticos o coaliciones (Melstner citado por Santibáñez et al., 2005, p. 3). En ese contexto, los académicos, por su pertenencia a una institución como la universidad y a diferencia de los consultores independientes, son vistos como actores cualificados con alta credibilidad y con la capacidad de abrir nuevos caminos en las decisiones de la política con base en información argumentada (Pinilla et al., 2011).

## **El Observatorio sobre infancia y la política nacional frente al trabajo infantil**

Nuestro interés por la vinculación temprana de niñas, niños y adolescentes al mundo laboral, como asunto a intervenir por las políticas públicas de infancia, está relacionado directamente con el legado de quien fue una de las fundadoras del Grupo Niñez y Juventud: María Cristina Salazar, profesora del Departamento de Trabajo Social, investigadora y activista del movimiento mundial en favor de los derechos de los niños y consultora de Unicef y la OIT en estos temas. Ella contribuyó de manera importante, a mediados de la década de los noventa del siglo pasado, en el posicionamiento del trabajo infantil en la agenda pública nacional como uno de los compromisos derivados de la firma de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Gracias a su liderazgo y al concurso de diversas instituciones (IPEC-OIT, Unicef Colombia, ICBF, Save the Children-UK, DNI Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Corporación Minuto de Dios, CGT, Universidad de los Andes, y Ministerio del Trabajo), en octubre de 1996, se realizó en la Universidad Nacional el Seminario Internacional “Hacia un nuevo siglo sin trabajo infantil”,

orientado a fortalecer el reconocimiento del problema, a promover la formulación de políticas públicas nacionales orientadas a la garantía de los derechos de la niñez trabajadora, y a la erradicación progresiva del trabajo infantil. En calidad de ponentes participaron en este encuentro funcionarios, académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y representantes de movimientos sociales de quince países de la región.

Este se constituyó como el primer evento sobre políticas de infancia impulsado por el grupo e ilustra una de las formas de incidencia que el OBSSI ha mantenido hasta el momento: poner en diálogo diferentes posiciones sobre lo que deben ser las políticas públicas de infancia, en este caso, para enfrentar el problema del trabajo infantil. Durante los veinte años de existencia del Observatorio, se han realizado más de treinta coloquios sobre infancia, espacios académicos donde participan el Estado, la sociedad civil y la academia en un diálogo abierto sobre un tema relevante para el campo de los derechos de niños, niñas y adolescentes y las políticas públicas relacionadas.

Desde el enfoque cognitivo de las políticas públicas, las actividades de intercambio de conocimientos, ideas, creencias y valores sobre problemas sociales relevantes se realizan para contribuir a la construcción de “sistemas de interpretación o de representación de la realidad en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones” (Roth, 2009, p. 36).

Para el momento en que se realizó el seminario internacional mencionado, dicho sistema estaba dominado por el discurso, de la OIT y otras entidades de Naciones Unidas, sobre la necesidad de erradicar el trabajo infantil. Sin embargo, en el encuentro, se pudieron escuchar las voces de actores no gubernamentales con trayectoria en educación popular y en el acompañamiento a niñas, niños y adolescentes trabajadores. Para ellos, el trabajo infantil facilita que se reconozcan como actores sociales con capacidad para organizarse y actuar colectivamente con el propósito de resolver problemas comunes. Por lo anterior, proponen políticas orientadas principalmente a la protección de los niños trabajadores, antes que a la erradicación del trabajo infantil.

Con el apoyo del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, entre 1996 y 2001, se implementaron en el país dos Planes Nacionales de Acción para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador, y el primero de ellos fue diseñado con base en un documento elaborado por María Cristina Salazar (1994).

Al finalizar este primer ciclo sobre la política pública nacional frente al trabajo infantil (inclusión en la agenda, toma de decisiones, formulación e implementación), el Observatorio fue seleccionado para realizar un análisis evaluativo del proceso de la política y de sus principales resultados durante seis años. Este se realizó, entre junio del 2002 y los primeros meses del 2003, con

base en la revisión de fuentes documentales y en la información recolectada en entrevistas individuales, grupos focales y talleres con diferentes actores.

No es casual que fuera un grupo académico como el Observatorio el responsable de evaluar los primeros desarrollos de la política nacional frente al trabajo infantil, pues como señalan Pinilla et al., entre los diversos actores se reconoce “que el saber experto genera contribuciones importantes en la evaluación de programas de política social, dotando de racionalidad la inversión pública” (2011, p. 10). Si bien existe la posibilidad de participación de los académicos en las diferentes fases del ciclo de una política pública, se considera que ella adquiere mayor relevancia al momento de realizar la evaluación.

Fue esta una evaluación *ex-post*<sup>1</sup> que incluyó estrategias orientadas a conocer la perspectiva de los actores claves de la política a nivel nacional y territorial, con la intención de evitar los posibles sesgos derivados de la condición de analistas externos, pues el equipo de la Universidad no había participado en ningún momento del proceso de diseño y ejecución de los Planes Nacionales objeto de evaluación. De otra manera no hubiera sido posible construir una lectura legítima del proceso de la política y sus resultados.

La evaluación encontró avances importantes en el posicionamiento de la temática en la agenda pública nacional y una mayor conciencia social ante el problema, evidente en la dinámica de las mesas intersectoriales nacionales y territoriales encargadas de liderar la política. Sin embargo, el impacto de las intervenciones realizadas sobre la problemática del trabajo infantil en el país fue evaluado como limitado dado que se privilegiaron acciones altamente focalizadas de baja cobertura.

Finalmente, los resultados de la evaluación no fueron del todo aceptados por los actores nacionales de la política, quienes esperaban mayores impactos en la disminución del problema, pero fueron bien recibidos por la oficina regional de la OIT, donde se reconoció una mayor objetividad e independencia del estudio en comparación con otras evaluaciones realizadas en la región, así como su contribución en la toma de decisiones para las siguientes fases de la política nacional con respecto al trabajo infantil. Esta experiencia puso en evidencia la importancia de realizar evaluaciones soportadas en las voces de los diferentes actores de la política, incluyendo a quienes defienden lo realizado y a quienes lo critican. Este criterio ha sido utilizado por el OBSI en otros procesos evaluativos.

A mediados del 2003, el Observatorio fue invitado de nuevo, por la oficina colombiana de IPEC-OIT, a realizar la evaluación de dos proyectos implementados en el marco de la política contra el trabajo infantil. El primero estuvo orientado a desestimular la participación de niñas y niños en actividades de minería

---

1 Evaluación que se realiza cuando un programa o política ha finalizado la fase de implementación.

artesanal, y el segundo se centró en la sensibilización de la opinión pública frente al trabajo infantil doméstico. Tuvimos así la oportunidad de corroborar una de las principales conclusiones del estudio de la política nacional realizado: la llegada del tema *desde afuera* (ligado a una agenda internacional), y la distancia existente entre el discurso de las entidades de cooperación internacional adoptado por los funcionarios del nivel nacional (técnicos de ministerios e instituciones públicas) y la perspectiva de los actores locales. Dicho de otro modo, la coexistencia de diferentes representaciones del trabajo infantil como fenómeno social y como objeto de intervención de la política pública.

La posibilidad de evaluar los proyectos mencionados permitió al OBSSI aportar al análisis y desarrollo de la política pública frente al trabajo infantil desde una perspectiva crítica e independiente. Como se hizo en otras evaluaciones desarrolladas posteriormente, lo que se buscó fue construir una visión analítica y argumentada sobre los procesos sociales que estaban en la base de la situación de la infancia en el país, y que determinaban que algunos niños y niñas trabajaran. Lo anterior teniendo en cuenta que una política pública debe no solo atacar un problema, sino también sus causas.

En el 2006, el Observatorio participó también en procesos liderados por el entonces Ministerio de la Protección Social, orientados al fortalecimiento de los 32 comités departamentales y a la formulación de los planes de erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo juvenil en diecinueve de ellos. Esta participación permitió incidir en el curso de la política pública frente al trabajo infantil, a través de otra actividad propia del ámbito académico, como es la formación de actores decisivos en los territorios: profesionales de las instituciones del sector social, actores no gubernamentales y equipos de gobierno.

La capacitación de profesionales, tanto en formación de pregrado y posgrado como en procesos de educación continua, es una de las formas más reconocidas de incidencia de la Universidad en las políticas públicas. En el primer caso porque en un futuro algunos de ellos serán actores de políticas, y en el segundo porque, en su condición de responsables directos, tienen a su cargo la toma de decisiones para su diseño e implementación. A través de la capacitación, con referencia tanto a políticas generales de infancia y adolescencia, como a políticas específicas, el OBSSI ha aportado a diferentes actores elementos para construir una mirada crítica, más amplia y comprehensiva de los procesos.

La posibilidad de tener contacto con los actores, los procesos y las realidades locales, durante varios años, enriqueció al grupo y le permitió tener una visión de lo complejo que es, en un país centralista, diverso y desigual como el nuestro, asumir una política nacional unificada, que no lee ni incorpora adecuadamente la diversidad ni las particularidades locales. Esto a su vez dio nuevos elementos para leer e interpretar el enfoque y el alcance de la política frente al trabajo infantil.

En su condición de actor externo con voz propia<sup>2</sup> en informes escritos y debates públicos, el Observatorio señaló tanto las fortalezas como las limitaciones de la perspectiva de erradicación del trabajo infantil como referencial único de la política nacional. Para ello, mostró sus acuerdos y desacuerdos con la perspectiva predominante, situación que al parecer no gustó a los decisores de la política.

Según Cairney y Weible: “Nuestra mejor estrategia como académicos de las políticas es ofrecer a la gente formas de pensar críticamente para ayudarles a aprender y adaptarse mientras toman sus decisiones y navegan en el proceso de las políticas” (2018, p. 326). Sin embargo, por asumir una mirada crítica frente al modelo de comprensión e intervención del problema de la niñez trabajadora, el Observatorio fue marginado por el Estado y la cooperación internacional de posteriores debates.

## **El Observatorio sobre Infancia y la política de atención integral a la primera infancia**

Aun cuando desde mediados del siglo XX, Colombia ha implementado programas dirigidos a las y los niños menores de seis años, liderados por el ICBF o el Ministerio de salud, al comenzar el nuevo milenio, la protección integral de sus derechos no había ganado el lugar prioritario que merece dada la importancia de los primeros años de vida en la trayectoria individual de los seres humanos. El país parecía satisfecho con la cobertura y el desarrollo de programas como el de Hogares Comunitarios de Bienestar a pesar de sus reconocidas limitaciones. Es así como el último esfuerzo ambicioso de construcción de una política para el desarrollo integral de la primera infancia fue el Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil (Supervivir), adoptado por decreto presidencial en febrero de 1985 y cuyas realizaciones se extendieron hasta 1992.

Frente a esta situación, y en consonancia con un movimiento mundial impulsado por Unicef<sup>3</sup>, Unesco y el Banco Mundial, entre otros, a comienzos de 2002, se inició en el país un proceso de movilización social orientado a reposicionar la atención a la primera infancia en la agenda pública, liderado por una red de actores conformada por delegados de instituciones del Estado, la sociedad civil, la academia (incluido en ella el OBSI) y la cooperación internacional. No

- 
- 2 En las categorías propuestas por Muller (2006) sobre la configuración de los actores participantes en las políticas públicas, los académicos aparecen como socios externos, es decir, que no hacen parte del primer círculo conformado por los actores técnicos y políticos en quienes recaen las grandes decisiones y/o la selección de alternativas.
  - 3 Entidad que dedicó el “Estado Mundial de la Infancia” del 2001 a señalar la debilidad de las políticas, programas y presupuestos que los países dedican al cuidado de niños y niñas en sus primeros años de vida.

solo se quería llamar la atención sobre la situación de pobreza de las familias y la enorme desigualdad de las condiciones de vida de las y los colombianos más pequeños, sino que también se buscaba un cambio de paradigma en la política, basado en el conocimiento acumulado sobre este periodo del ciclo vital.

Como parte del proceso, además de numerosos encuentros y sesiones de trabajo de la red de actores mencionada, entre 2003 y 2009, se realizó una serie de foros, con una nutrida asistencia y la participación de actores académicos nacionales e internacionales (incluido el Observatorio), donde se dieron importantes debates sobre la situación de la primera infancia en el país y la necesidad de diseñar una política pública integral que permitiera ir más allá de los programas existentes. En palabras de Muller (2000), son precisamente estos escenarios la principal estrategia cuando se requiere construir una nueva lectura de la realidad social para cambiar el referencial de una política pública.

Como contribución al debate, en el año 2006, el OBSI publicó el artículo “Bases para la formulación de un plan nacional para el desarrollo de la primera infancia”, como resultado de una exploración documental y de entrevistas a actores clave. En él se hace un recorrido histórico de lo que han sido las políticas de primera infancia en el país, un análisis del estado de estas, y una propuesta de lineamientos para un nuevo plan nacional para el desarrollo de la primera infancia. Así, la publicación de artículos académicos y libros dedicados al análisis de las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia, es otra forma importante de incidir desde la academia en las decisiones públicas, como lo es el caso de esta publicación.

Tal como afirma Romero: “El proceso de movilización se consolida en 2005 con la preparación del Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera Infancia” (2007, p. 41) en el cual trabajaron diecinueve instituciones en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El principal resultado de esta alianza fue la producción colectiva de un marco de política denominado “Colombia por la Primera Infancia”, el cual sirvió de base al documento CONPES 109 aprobado a finales de 2007, que hace explícito el compromiso del Estado de garantizar, en el mediano plazo, la *atención integral* (nuevo paradigma) a todas las niñas y niños colombianos menores de seis años.

De acuerdo con Sabatier, este sería un buen ejemplo de la incidencia que pueden lograr las llamadas “Coaliciones promotoras (compuestas por actores de diversas instituciones que comparten un conjunto de creencias sobre políticas) dentro de un subsistema de políticas” (2010, p. 12). Desde esta perspectiva, el subsistema se configura cuando actores, tanto públicos como privados, interesados en un problema o en una controversia, entre los que pueden incluirse investigadores y analistas de políticas, trabajan de manera coordinada (Roth, 2007). El trabajo conjunto con otros actores para cualificar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos a niñas, niños y adolescentes en el país ha

sido una constante en la trayectoria del OBSSI y se expresa en su activa participación en procesos como el mencionado y en redes académicas y de la sociedad civil.

Como parte de la dinámica generada por el CONPES 109, entre 2006 y 2009, el OBSSI desarrolló dos trabajos de investigación, financiados por el ICBF, con el propósito de generar herramientas técnicas para el desarrollo de la política nacional de atención integral a la primera infancia. El primero de ellos resultó en el manual *Ruta para fortalecer la gestión local por la primera infancia*, donde se presentan orientaciones dirigidas a alcaldes y otras autoridades municipales para la toma de decisiones. Y, el segundo, fue la realización de una propuesta de *Diseño del sistema de seguimiento y evaluación de la política de primera infancia*, en alianza con otros grupos académicos de la Universidad.

En los dos casos, además de la revisión documental y la elaboración conceptual, fue necesario realizar trabajo de campo para construir y validar estas herramientas con la participación de los actores nacionales y locales a quienes fueron dirigidas. Estos procesos de producción de conocimiento contextualizado y pertinente para el desarrollo de las políticas públicas de infancia y adolescencia, caracteriza otra forma de interlocución del OBSSI con las instituciones y actores responsables.

Simultáneamente, el país se encontraba en un debate sobre una ley que recogiera lo establecido en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y modernizara la legislación nacional que no reconocía a niños y niñas como sujetos de derechos. Este proceso fue impulsado desde las organizaciones de la sociedad civil reunidas en la Alianza por la Niñez Colombiana (en la cual participa el OBSSI), en un trabajo conjunto con instituciones del Estado. Así, el Código de la Infancia y la Adolescencia, expedido en el 2006, estableció, gracias a la incidencia de diversos actores interesados, el desarrollo integral en la primera infancia como un derecho, y señaló también las principales obligaciones de los garantes. Así, la incidencia en la producción de leyes y normas que garanticen los derechos y generen obligaciones, es otra manera en la que el Observatorio ha participado en políticas públicas.

En el mismo periodo, durante los años 2006 y 2007, el OBSSI realizó, en conjunto con otras dos universidades públicas del país, la evaluación nacional de los Hogares Comunitarios de Bienestar (modalidad FAMI) la cual puso en evidencia el hecho de que, si bien el programa necesitaba ajustes, también generaba impactos importantes en las familias beneficiarias, las madres gestantes y sus hijos. Este hallazgo sirvió para sustentar su continuidad en momentos en que una corriente al interior del Estado proponía su finalización. En este caso, los resultados de la investigación tuvieron un impacto en el devenir de un programa y de alguna manera en otras decisiones de la política de atención integral a la primera infancia.

El documento CONPES de 2007 ya mencionado marcó el comienzo de una nueva etapa en la historia de la política pública de primera infancia en el país, pues contribuyó a posicionar la educación inicial en la agenda pública e impulsó un proceso de revisión de la arquitectura institucional, que culminó en el 2011 con la creación de una Comisión Intersectorial integrada por varios ministros y otros funcionarios del alto gobierno. Esta comisión dio vida a la política *De cero a siempre*, un marco de referencia compartido por los diferentes sectores del Estado, que ha orientado la toma de decisiones relacionadas con las políticas y programas de atención a la primera infancia en el país en los últimos diez años. El OBSSI ha sido invitado como asesor a algunos de los debates promovidos por la secretaría técnica de dicha Comisión, y esta se constituyó como otra forma de incidencia, esta vez a través de la participación en espacios decisorios de las políticas públicas.

Si bien el OBSSI ha sido parte de la red de actores que impulsó y luego acompañó a los decisores en el diseño e implementación de la política nacional de atención integral para la primera infancia, este ha mantenido también una mirada crítica desde la cual si bien reconoce sus logros y beneficios, también hace evidentes sus falencias, las dificultades en su implementación y, de manera especial, la distancia entre lo propuesto en los numerosos documentos e instrumentos de política y la realidad que viven las y los colombianos menores de seis años.

## Reflexiones finales

Tal como se puede apreciar en las contribuciones que integran este libro, el estudio de los problemas nacionales y la participación en escenarios de política pública hacen parte de un campo de trabajo consolidado en la Universidad Nacional.

Ahora, en un contexto como el colombiano, donde las políticas sociales están sometidas a las prioridades de las administraciones de turno no es fácil lograr una incidencia significativa en el corto plazo, y el diálogo academia-Estado-sociedad civil se da en medio de tensiones derivadas de perspectivas, prioridades e intereses distintos. Por esta razón, para el análisis presentado en este texto se seleccionaron dos experiencias de interlocución con las políticas de infancia y adolescencia que se prolongaron por varios años, lo cual permite ponderar de una manera más justa la posible incidencia. De este modo, como lo muestra la comparación de los dos casos, cuando se hace parte de coaliciones o alianzas con otros actores, puede lograrse un mayor impacto.

Gracias a la persistencia del OBSSI, durante más de veinte años, y a su compromiso con la utopía de hacer de Colombia un país donde todas las niñas, niños y adolescentes disfruten de sus derechos, el grupo ha logrado ser un

referente para las políticas dirigidas a este sector de la población e incidir de manera directa e indirecta en muchas de ellas.

De este modo, no haber perdido de vista el papel crítico e independiente que necesariamente debe jugar la academia (y más si hace parte de una universidad pública), ha permitido al Observatorio incidir en el diseño y en la implementación de las políticas. Sin embargo, autonomía no puede significar arrogancia o desprecio por el conocimiento de otros actores del campo de las políticas de infancia y adolescencia, por lo que el diálogo de saberes ha sido una decisión acertada en este proceso.

## Referencias

- Cairney, P. y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado. (Trads. J. Vieira y S. Olis). *Ciencia Política*, 13(26), 321-338.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 38(2), 43-60. doi: 10.17981/Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- OBSI. (1999). *Documento de constitución del Observatorio como proyecto académico*. (Inédito). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- OBSI. (2004). *Evaluación del programa de acción de comunicación educativa para la prevención y eliminación del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros* (Informe de consultoría inédito). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- OBSI. (2004). *Evaluación final del proyecto para la prevención y erradicación del trabajo infantil en la minería artesanal en Colombia* (Informe de consultoría inédito). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- OBSI. (2005). *Hacia la construcción de planes departamentales de prevención y erradicación del trabajo infantil* (Informe de consultoría inédito). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- OBSI. (2006). *Informe de actividades realizadas en el marco del proyecto nacional de prevención y desestímulo del trabajo infantil*. (Informe de consultoría inédito). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- OBSI, ICBF. (2008). *Ruta para fortalecer la gestión local por la primera infancia*. (Informe de consultoría inédito). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- OBSI, FCE. (2009). *Diseño del sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de primera infancia* (Informe de consultoría inédito). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- OBSSE, IPEC, OIT. (2003). *Análisis de la política nacional frente al trabajo infantil en Colombia 1995-2002*. Bogotá: OIT.
- OBSSE, UIS, Universidad del Valle. (2007). *Evaluación nacional de la modalidad hogares comunitarios de bienestar familia, mujer e infancia* (Informe de consultoría inédito). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pinilla, J., Godoy, F., Iragüen, M., Rauld, J. (2011). *Conocimiento experto y toma de decisiones en políticas públicas: El caso de MIDEPLAN en Chile*. Dirección de Investigación y Publicaciones, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Romero, T. (2007). Colombia por la primera infancia: ¿utopía o realidad? Reflexiones sobre la política pública para la población menor de seis años. *Revista Colombiana de Educación*, (53), 40-57.
- Roth, A. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política UNAL*, 3, 39-64.
- Roth, A. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sabatier, P. (2010). Se necesitan mejores teorías. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 5-19). Buenos Aires: Westview Press.
- Salazar, M. (1994) *El trabajo de niños y de niñas en Colombia: Bases para la formulación de una política nacional*. Bogotá: OIT Multicopiado.
- Santibáñez, A., Barra, M. y Ortiz, P. (2005). *La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*. Recuperado de <http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/actores.pdf>
- Torrado, M., Gaitan, M., Bejarano, D. y Torrado, M. (2017). La política pública para la primera infancia frente a la desigualdad social en Colombia. En E. Duran y M. Torrado (Eds.), *Políticas de infancia y adolescencia: ¿camino a la equidad?* (pp. 87-116). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Colección CES.
- Torrado, M., Reyes M. y Duran, E. (2006). Bases para la formulación de un plan nacional para el desarrollo de la primera infancia. *Revista Infancia, adolescencia y familia*, 1(1), 15-38.
- Valenti, N, y Flores, U. (2009). Ciencias Sociales y Políticas Públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 71, 167-191.



Construcción de  
recomendaciones de  
política pública sobre  
eutanasia en niños,  
niñas y adolescentes  
(nna) en Colombia  
mediante un Cabildo  
Ciudadano

**André-Noël Roth Deubel**

**Daniela Méndez Parra**

**Natalia Mosquera Pedreros**

**Luisa Fernanda Cajamarca Loaiza**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá



## Introducción

El 12 de marzo de 2020 se presentó al público el documento de recomendaciones de política pública sobre eutanasia en niños, niñas y adolescentes (NNA) (APPGP, 2020), el cual se derivó de la ejecución del proyecto de investigación e innovación presentado por el grupo de investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP), y fue denominado “Propuesta prototipo de metodología de participación en política pública: conferencia ciudadana en eutanasia infantil (niños, niñas y adolescentes)” (código 42971), financiado por la Universidad Nacional de Colombia, a través de la convocatoria UN-Innova 2016-2018 (segunda cohorte). El objetivo principal de la experiencia para la incidencia en política pública fue el de poner en práctica una metodología para la construcción de recomendaciones de políticas públicas sobre temas controversiales, mediante la participación activa de ciudadanos y ciudadanas, sin competencias iniciales particulares sobre el tema, en espacios físicos y simbólicos que facilitarían la deliberación e interacción reflexiva entre los participantes y posibilitarían el establecimiento de consensos amplios.

## Presentación y contextualización de la experiencia del cabildo ciudadano sobre eutanasia en nna

La metodología, conocida inicialmente como conferencias de consenso, ha sido implementada por instituciones gubernamentales, académicas y de cooperación en diferentes países como: Dinamarca, Francia, Estados Unidos, India, Uruguay, entre otros, para abordar temáticas variadas (Joss y Durant, 1995; Dryzek y Tucker, 2008; Lázaro et al., 2013; The George Institute for Global Health, 2017). Las dos experiencias de conferencia de consenso desarrolladas en el caso uruguayo se conocen con el nombre de “Juicio Ciudadano” (Lázaro et al., 2013). Para la experiencia en Colombia, se decidió replantear el uso de tales denominaciones, puesto que se consideró, de un lado, que la palabra “juicio” otorgaba a la experiencia una carga judicial inadecuada a los resultados del proceso participativo y, de otro lado, que la palabra “conferencia” les daba demasiada relevancia a las figuras académicas, y consideradas expertas tradicionalmente autorizadas a definir el discurso legítimo. Por lo anterior, y para resaltar el carácter centrado en los ciudadanos y en su experiencia y reconocer la importancia de la participación plural y transdisciplinaria en los espacios deliberativos, se optó por el uso del término “Cabildo Ciudadano”. Esto con base en su importancia como espacio de participación relevante en Colombia debido a la existencia del “Cabildo Indígena” y el “Cabildo Abierto”.

Al mismo tiempo, se resalta que las múltiples aplicaciones de esta metodología de participación se han caracterizado por buscar el cierre de brechas de comunicación y deliberación entre, por un lado, la ciudadanía, y, por el otro, los políticos, burócratas, expertos y académicos. Estos últimos están asociados, por lo general, a la formulación de políticas públicas y son usualmente considerados como las únicas voces legítimas para abordar y debatir temáticas complejas de interés público. Por tal razón, se considera que, al desarrollar escenarios de formación, socialización y deliberación con ciudadanos sin experticia ni conocimientos previos sobre un tema controversial, se contribuye a la inclusión social y política para la generación de propuestas alternativas en la elaboración de políticas públicas y se aporta a la democratización de la sociedad (Fischer, 2009). Esa metodología surge en el marco del cuestionamiento persistente de la legitimidad a las instituciones representativas en el proceso de elaboración de las políticas públicas, ya que estas se basan generalmente en abordajes tecnocráticos que suelen valorar exclusivamente el saber experto y expresar intereses políticos, por lo que excluye y deslegitiman los saberes de los sujetos que son objeto de la intervención pública (Fischer, 2009; Ozanne et al., 2009).

A partir de estas críticas se considera pertinente el desarrollo de una metodología que contribuya a la profundización y consolidación de una democracia

más deliberativa, y demuestre de paso que ciudadanos y ciudadanas a pesar de no ser necesariamente expertos en la materia tratada, pueden aprender, participar y aportar al debate público. Se pretende mostrar así que estos actores son competentes y legítimos para formular soluciones y participar en procesos de decisión pública. El tema de la eutanasia en NNA fue seleccionado por haber sido objeto, algunos meses antes de la formulación del proyecto, de una controversia jurídica, política, académica y mediática importante en el país, que mostró la inexistencia de una normatividad clara que regule el ejercicio eutanásico y de protocolos relacionados con la toma de decisiones y acompañamiento a los NNA que solicitan dicho procedimiento.

## La metodología del “Cabildo Ciudadano”

La implementación del Cabildo Ciudadano sobre eutanasia en NNA se desarrolló en tres fases: una de preparación, una de deliberación formativa y, para terminar, una fase de deliberación pública. En la primera fase, el equipo organizador conformó tres paneles que incluyeron a los actores centrales para el desarrollo del Cabildo Ciudadano (tabla 7.1): el panel ciudadano, el panel formador y el panel de implicados.

Por lo general, un panel ciudadano, también llamado *minipúblico* (Fischer, 2009), está conformado por un grupo de diez a veinticinco personas adultas, y el panel formador por personas con experticia académica y profesional en las diferentes dimensiones del tema a tratar. Sin embargo, con el propósito de fomentar el diálogo transdisciplinario de saberes e intergeneracional sobre el asunto público, y permitir la inclusión de sujetos y saberes históricamente invisibilizados (De Sousa Santos, 2018), el grupo organizador decidió innovar en la conformación de los paneles en esta experiencia. Así, se incluyó, por una parte, a NNA en el panel ciudadano, para reconocer la importancia de su rol social y político y sus competencias argumentativas en procesos deliberativos para la formulación de políticas públicas (Gaitán, 2006); y, por otra parte, en el panel formador, se incluyó a personas con saberes experienciales, es decir con conocimientos adquiridos en la práctica de la vida cotidiana (laboral o directa) con respecto al tema en cuestión. Estos últimos solían también ser excluidos y no reconocidos como sujetos legítimos en el debate público.

En la tabla 7.1, se sintetizan los roles, composiciones y la manera en la que se convocaron los tres paneles. Para el panel ciudadano, la metodología consistió en ofrecer condiciones de aprendizaje y de deliberación a un grupo restringido de personas comunes y corrientes, escogidas casi aleatoriamente, para que de manera consensuada formularan recomendaciones de política pública en un tema controversial del cual no tenían conocimiento.

Tabla 7.1 Paneles participantes del Cabildo Ciudadano

	Rol	Composición	Convocatoria
<i>Panel Ciudadano</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberar en sesiones pública y de formación.</li> <li>• Establecer consensos y disensos sobre el asunto abordado.</li> </ul>	17 personas que incluyen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocho hombres y nueve mujeres</li> <li>• Dos NNA</li> <li>• Nueve adultos entre los 20 y 39 años</li> <li>• Seis adultos mayores de 40 años</li> <li>• Residentes de nueve localidades de Bogotá</li> <li>• Tres indígenas</li> <li>• Un afrocolombiano</li> <li>• Tres personas con básica secundaria</li> <li>• Dos personas con estudios técnicos</li> <li>• Seis personas cursando pregrado</li> <li>• Cuatro personas con nivel de pregrado</li> <li>• Dos personas con estudios de posgrado</li> </ul>	Abierta y pública con criterios de selección con variables demográficas y socioeconómicas.
<i>Panel Formador</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plantear al panel ciudadano los elementos conceptuales para abordar el tema.</li> <li>• Presentar las posturas morales existentes en torno al tema.</li> </ul>	26 personas con: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación académica en: pediatría, derecho, ética, economía y seguridad social.</li> <li>• Aproximación experiencial con el tema: enfermería, familiares de NNA enfermos, adolescentes en tratamiento de enfermedad.</li> </ul>	Muestreo en cadena o contactos referidos seleccionados por el grupo organizador según su experticia y habilidades comunicativas.
<i>Panel de Implicados</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exponer sus posturas sobre el tema en las sesiones de diálogo público.</li> <li>• Responder preguntas del panel ciudadano de acuerdo con su perspectiva argumentada.</li> </ul>	Cuatro personas con una posición pública sobre el tema: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tres representantes de organizaciones sociales o gremiales relacionadas con el tema.</li> <li>• Un profesional en medicina con experiencia en la práctica de eutanasia.</li> </ul>	Invitados según un mapa de actores, producto del análisis de la política pública en Colombia. Fueron seleccionados por su reconocimiento e influencia en el debate.

Fuente: elaboración propia

Tras la conformación de los paneles, el grupo organizador elaboró, con la participación de algunos formadores, documentos de trabajo que sintetizaron nociones y conceptos fundamentales para que los integrantes del panel ciudadano tuviesen una aproximación al tema tratado, y así se facilitara el diálogo

y deliberación en las sesiones de formación. Para la segunda fase, realizada en espacios de la Universidad Nacional de Colombia, se organizaron tres sesiones de deliberación cerrada, de día completo y en un intervalo de tres semanas, (5 y 19 de octubre, y 2 de noviembre de 2019). En ellas, los formadores académicos y experienciales socializaron sus conocimientos y vivencias asociadas al tema tratado, y utilizaron, para ello, los documentos de trabajo previamente elaborados. De este modo, se generaron espacios para el diálogo libre, entre expertos y ciudadanos, sobre los temas expuestos. Al final de cada una de estas sesiones de formación y socialización, el panel ciudadano se reunía de manera privada, con el apoyo logístico del grupo organizador, para debatir internamente, argumentar y manifestar consensos y disensos sobre los temas presentados.

Finalmente, la fase de deliberación pública se realizó mediante un evento abierto al público el 20 de febrero de 2020 en el auditorio principal de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la UNAL. En este espacio, luego de la presentación de las posturas de los implicados, el panel ciudadano y el público presente tuvo la posibilidad de deliberar y presentar diversos argumentos en torno al asunto discutido. Para ello, se tuvo en cuenta lo aprendido y discutido en las sesiones de formación y de deliberación interna. Posteriormente, el panel ciudadano se reunió para llegar a un consenso y formular sus conclusiones y propuestas en un documento final. Con la ayuda técnica del comité organizador, este se materializó en el documento de Recomendaciones de Política Pública sobre eutanasia en NNA en Colombia. El proceso completo duró diez meses: de junio de 2019 a marzo de 2020.

## **La problemática de la eutanasia en niños, niñas y adolescentes en Colombia**

En Colombia se ha desarrollado un marco normativo para garantizar el derecho a morir dignamente, principalmente a través de pronunciamientos de la Corte Constitucional, como las Sentencias T-060 de 2020 y T-721 de 2017. Sin embargo, esta regulación jurisprudencial se ha centrado en los adultos que han solicitado la eutanasia. Solo hasta el 2018, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 825 para reglamentar el procedimiento eutanásico para NNA. En este documento, el ente ejecutivo señala aspectos generales, criterios de exclusión y protocolos de atención. No obstante, este avance normativo no ha previsto una estructura administrativa sólida para facilitar la atención integral a los pacientes que solicitan el procedimiento, lo cual es una falencia que se profundiza por la falta de una legislación clara en el Congreso de la República, a pesar de que en este órgano legislativo se han presentado varios proyectos de ley para regular la eutanasia en Colombia.

El intento de regulación más reciente se presentó precisamente en el segundo semestre del 2019, de manera concomitante al desarrollo del Cabildo. Este fue el proyecto de Ley Estatutaria 204: “Por medio del cual se establecen disposiciones para reglamentar el derecho fundamental a morir dignamente, bajo la modalidad de eutanasia”, que fue radicado el 27 de agosto de 2019 en la Cámara de Representantes. El proyecto solicitaba que cualquier persona, mayor de doce años, que sufriera una enfermedad terminal e incurable, o condición médica grave, pudiera pedir de manera libre la muerte asistida, y que solo un profesional de la medicina podía realizar dicha intervención. Además, exigía a las EPS e IPS la conformación de un comité científico interdisciplinario para la evaluación de los casos en los que se solicitara la muerte digna (Gaceta del Congreso, 2019). Sin embargo, este proyecto, como los anteriores, quedó archivado. El principal argumento de los legisladores para oponerse al proyecto fue de orden religioso, pues consideraron que no se podía hacer una ley en Colombia que legitimara un procedimiento eutanásico porque, según ellos, el derecho a la vida prevalece por encima de todos los demás. También se consideró inviable aprobar una iniciativa legislativa de este tipo que incluyera a menores de edad.

En suma, la regulación del derecho a la muerte digna para los NNA en Colombia resulta insuficiente y requiere de una política pública que permita su materialización efectiva y que reconozca la especificidad de los NNA. Esta es una tarea que sigue pendiente a pesar de las sentencias de la Corte Constitucional y las resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social. Así, en ausencia de una respuesta política, la realización del Cabildo Ciudadano se consideró social y políticamente pertinente para contribuir al debate público, a través de la participación y deliberación activa de los ciudadanos.

## **El desarrollo y resultado del Cabildo Ciudadano**

La experiencia del Cabildo Ciudadano fue propuesta y desarrollada desde la academia, y la participación de los diferentes miembros de los paneles fue voluntaria y no remunerada. De esta manera, el panel formador se conformó a partir de dos grupos: formadores académicos y formadores experienciales, seleccionados por los organizadores y gracias al contacto con miembros de gremios médicos. Los formadores académicos fueron escogidos e invitados directamente por contactos personales, teniendo en cuenta la experticia necesaria en las unidades temáticas propuestas para el desarrollo del Cabildo. Dicha selección se realizó, en buena medida, gracias a la colaboración tanto de los participantes pertenecientes a otras facultades de la Universidad Nacional de Colombia, como de otras instituciones académicas.

Por otro lado, la selección de los formadores experienciales se realizó teniendo en cuenta su experiencia vital o laboral, a partir de un muestreo por bola de nieve en los espacios relacionados con la temática, tales como los hospitales donde cuidadores y profesionales de la salud estaban vinculados a la experiencia del Cabildo. La conformación del panel formador tuvo como objetivo el presentar los elementos generales de cada tema y las posiciones que dentro de dicho campo o experiencia se debían tener en cuenta para dotar al panel ciudadano de herramientas y argumentos para la deliberación. Así, las organizaciones de la sociedad civil no incidieron en la composición de este panel ya que debía garantizarse una diversidad de posiciones y la experticia en las temáticas.

Luego, el panel de implicados se relaciona con organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. Esta selección se hizo a personas, asociadas o no a alguna entidad, a partir de la identificación de una postura clara y pública frente a la eutanasia, y, para ello se consideraron las posibilidades de los participantes de incidir en el debate o en el caso de una futura legislación. Así, previo al desarrollo de la fase de deliberación pública, se realizó un análisis de medios de comunicación que permitió la identificación de las voces predominantes en el debate. Finalmente, los participantes del panel de implicados pertenecieron a sociedades científicas, fundaciones u organizaciones de la sociedad civil que representaban una posición a favor o en contra de la eutanasia en NNA. Las funciones del grupo organizador consistieron en convocar a los participantes, garantizar la diversidad de las posiciones presentadas, y contactar a las instituciones públicas relacionadas con la toma de decisión (tanto del orden ejecutivo como legislativo) sobre el tema. A pesar de esto, estas últimas no manifestaron un interés concreto por incluirse como participantes en la metodología.

Por último, el panel ciudadano se compuso por convocatoria pública y 154 ciudadanos se preinscribieron. Luego de definir los criterios sociodemográficos, como sexo, grupo etario y nivel de escolaridad, se escogieron 22 para conformar el panel, pero esta cifra se redujo a 17 que estuvieron en todo el proceso desde el inicio hasta el final. Del grupo de participantes, también voluntarios y sin remuneración, no se detectaron personas activas en organizaciones de la sociedad civil, salvo dos excepciones que tuvieron en el pasado participación en juntas de acción comunal.

Al finalizar la experiencia, el Cabildo Ciudadano para eutanasia en NNA en Colombia presentó unas recomendaciones a los actores pertinentes y a la opinión pública en un evento realizado en la Librería de la Universidad Nacional de Colombia, en el centro de Bogotá, el 12 de marzo del 2020. Las recomendaciones del panel ciudadano se centraron en seis aspectos principales: el sistema de cuidados paliativos, la capacidad de decisión de los NNA, la relación entre personal médico y pacientes, atención al cuidador, conocimiento del derecho

a la salud y Sistema General de Seguridad Social. Tales recomendaciones se presentan resumidas en la tabla 7.2.

**Tabla 7.2** Recomendaciones de política pública para la eutanasia en NNA

Temáticas	Recomendación	Acciones
<i>Sistema de cuidados paliativos</i>	Garantizar la cobertura de la prestación de servicios de cuidados paliativos de forma descentralizada y oportuna para todos los pacientes a partir del momento de su diagnóstico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a este servicio, en condiciones de igualdad, para todos los pacientes.</li> <li>• Informar a pacientes y cuidadores sobre los beneficios de los cuidados paliativos.</li> <li>• Las IPS deben establecer un protocolo de manejo y guías de práctica clínica de cuidados paliativos para facilitar la prestación del servicio.</li> </ul>
<i>Capacidad de decisión NNA</i>	Reevaluar los criterios de evaluación de capacidad de decisión de NNA, teniendo en cuenta la trayectoria de vida y concepción de muerte y no únicamente la edad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir otras formas de expresión de voluntad que no se limiten a la modalidad escrita.</li> <li>• Establecer mecanismos para validar la toma de decisión de forma integral y multidimensional.</li> </ul>
<i>Relación médico-paciente</i>	Priorizar la comunicación entre el equipo de atención en salud, el paciente y su cuidador para incentivar una correcta y clara transmisión de la información, y reconocer la autonomía del paciente en el proceso de salud-enfermedad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer espacios distintos de comunicación entre médico, paciente y cuidador que trasciendan los momentos de consulta médica.</li> <li>• Debe darse a conocer el concepto de voluntad anticipada al paciente desde el momento del diagnóstico.</li> </ul>
<i>Atención al cuidador</i>	Reconocer el valor social del cuidador en el proceso de salud-enfermedad del paciente, y brindarles apoyo psicológico, emocional, espiritual y psicosocial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar redes de cuidadores con apoyos especiales para el acompañamiento del diagnóstico, la toma de decisiones y el manejo del dolor.</li> <li>• El sgss (Sistema General de Seguridad Social) debe establecer lineamientos nacionales para fortalecer el rol del cuidador y acceder a diferentes beneficios que faciliten su importante labor social.</li> </ul>
<i>Conocimiento del derecho a la salud</i>	Fomentar la creación de espacios participativos y pedagógicos que contribuyan al conocimiento y apropiación de los derechos en la salud por parte de la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar espacios participativos que permitan a pacientes y cuidadores el conocimiento de sus derechos y su cumplimiento.</li> <li>• Implementar diferentes estrategias para difundir información relacionada al derecho a la salud.</li> </ul>

Temáticas	Recomendación	Acciones
<i>Sistema General de Seguridad Social</i>	Evaluar integralmente la calidad y humanización en la prestación de los servicios de salud, así como la pertinencia de los trámites burocráticos en el acceso a SGSS.	Garantizar la igualdad en el acceso a este procedimiento por parte de toda la población, dentro y fuera de las ciudades principales del país. Apoyar también la mejora de la infraestructura necesaria para prestar los servicios de salud. Fortalecer el enfoque preventivo y comunitario de la salud.

Fuente: grupo de investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP, 2020).

## Incidencia del Cabildo Ciudadano

Uno de los objetivos de las conferencias de consenso es generar un debate que trascienda los espacios habituales y que dé voz a ciudadanos que no son visibilizados ni escuchados (es decir, la inmensa mayoría de la población). Para ello, tal como lo contempla la metodología de las conferencias de consenso, el equipo organizador entró en contacto con medios de comunicación para dar difusión, de la forma más masiva posible, a las deliberaciones y sus resultados. Para ello, se logró una entrevista con el canal de televisión de noticias de Bogotá, *CityTV*, a una hora concurrida, en el noticiero de las siete de la mañana. Además, también se participó en varios programas radiales de la emisora de la Universidad Nacional de Colombia (*UN Radio*), tales como: un programa de noticias generales y dos veces en el marco de un programa especializado en temas de salud, denominado *Medicina en la balanza*. De igual manera, el Cabildo fue objeto de una noticia breve en *UN Periódico* en su edición digital, y de anuncios en *UN Radio*. Sin embargo, no fue posible lograr la participación de los grandes medios de comunicación nacionales ya que no se mostraron interesados en seguir la deliberación del Cabildo.

De este modo, se difundieron la experiencia y los resultados obtenidos, en medios de comunicación, con el fin de generar debate en el país, y con ello también incidir en las tomas de decisión. Sin embargo, hay que reconocer las limitaciones en estos aspectos, las cuales se deben, por un lado, a la pequeña financiación del proyecto, recibida en el marco de la convocatoria, que impidió, por ejemplo, una difusión en directo por redes sociales y la vinculación de profesionales en temas de logística y de comunicación. Por otra parte, tampoco fue posible vincular directamente a servidores públicos involucrados en una eventual formulación de medidas en el tema (del área de la salud, miembros de comisiones parlamentarias relacionados, etc.), más allá de respuestas formales de manifestación de interés a nuestras invitaciones.

## Conclusiones

Para esta sección final, se consideró útil la presentación de unas breves reflexiones sobre el proceso y su posibilidad de incidencia en la política pública. En primer lugar, se demostró que, tal como lo señalaron otros análisis de este tipo de experiencias deliberativas, la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, en la medida en que se interesan en asuntos públicos, están dispuestos a oír opiniones y argumentos, y tienen disposiciones empáticas, son perfectamente capaces de entender lo que está en juego y de formular respuestas pertinentes y sensatas en temas de alta complejidad. En este punto, es necesario resaltar que, en los espacios de deliberación conformados, los debates transcurrieron de manera respetuosa y, con la moderación del equipo organizador, se logró la identificación de los principales consensos y posturas divergentes.

En segundo lugar, se identificó que la principal limitación del panel ciudadano está relacionada con falencias en habilidades para redactar documentos escritos, por lo que predominaron las intervenciones orales. Por lo anterior, fue necesario que el equipo organizador redactara los borradores de recomendaciones y el documento final, a partir de los debates, para que fueran sometidos a aprobación posterior por el panel ciudadano. En esta acción existe un riesgo importante de introducir sesgo mediante el uso de un lenguaje más académico o técnico por parte del equipo organizador. Estos problemas podrían suplirse con un acompañamiento adecuado del proceso, en particular para los menores de edad.

En tercer lugar, resulta necesario que el proceso cuente con una importante capacidad para vincular a los medios de comunicación y a los actores oficiales. En este sentido, el proyecto incidiría más si el diseño de la metodología y su desarrollo se realizara con la participación de actores gubernamentales involucrados en el tema tratado. Esto con el fin de legitimar tanto la metodología como sus conclusiones. De la experiencia también se concluye que, en aras de afianzar la cultura y la práctica democrática en la sociedad colombiana, se debe generar mayor confianza en la ciudadanía mediante el desarrollo de espacios innovadores para el fomento de la deliberación pública, inclusiva y democrática. Para ese efecto, y sin otra pretensión que la de orientar, se realizó una guía para la realización de nuevos cabildos ciudadanos, que fue redactada por el equipo organizador del primer cabildo ciudadano en el país, el grupo de investigación APPGP (APPGP, 2021).

## Referencias

de Sousa Santos, B. (2018). Introducción a las Epistemologías del Sur. En *Construyendo las Epistemologías del Sur: para un pensamiento alternativo de*

- alternativas. Antología esencial. Volumen I* (pp. 303-342). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Dryzek, J. y Tucker, A. (2008). Deliberative Innovation to Different Effect: Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States. *Public Administration Review*, 68(5), 864-876.
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Nueva York: Oxford University Press.
- Grupo de Investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP). (2020). *Documento de recomendaciones de política pública sobre eutanasia en niños, niñas y adolescentes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://appgp.unal.edu.co/index.php/cabildo/recomendaciones-de-politica-publica>
- Grupo de Investigación en Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP). (2021). *Guía para la realización de Cabildos Ciudadanos en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Joss, S. y Durant, J. (Eds.). (1995). *Public participation in science: The role of consensus conferences in Europe*. Londres: The Science Museum.
- Lázaro, M., Trimble, M., Umpiérrez, A., Vasquez, A., y Pereira, G. (2013). *Juicios ciudadanos en Uruguay: Dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología*. Montevideo: Universidad de la República.
- Ozanne, J., Corus, C. y Saatcioglu, B. (2009). The Philosophy and Methods of Deliberative Democracy: Implications for Public Policy and Marketing. *Journal of Public Policy y Marketing*, 28(1), 29-40.
- The George Institute for Global Health, India (TGI). (2017). *Enhancing Impact through Technology Enabled Healthcare. From Consensus to Action*. Nueva Delhi: TGI.





La política pública  
en atención primaria  
social (APS) del  
departamento de  
Caldas: pionera a  
nivel nacional y  
construida con base  
en la articulación  
del gobierno, la  
academia y la  
sociedad civil

**Germán Albeiro Castaño Duque**  
**Carlos Mario Ramírez Guapacha**  
**Andrés Felipe Gómez Sánchez**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales



## **Introducción**

La “Política Pública en Atención Primaria Social (APS) del departamento de Caldas 2020-2030” fue elaborada con la participación de diferentes actores directamente relacionados al desarrollo social, económico, ambiental, académico e institucional, bajo la coordinación de la Dirección Territorial de Salud de Caldas (DTSC), la Secretaría de Integración y Desarrollo Social, la Secretaría de Planeación y el Centro de Pensamiento en Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales. Dicha estrategia política es el eje integrador de todos los sectores y políticas de carácter social del departamento, contribuye al bienestar e inclusión de la población caldense, y garantiza la transectorialidad e intersectorialidad con un objetivo común para la intervención de los determinantes sociales que están afectando las dimensiones del desarrollo ambiental, social, poblacional y económico. Así, la política pública en APS, se basa en cuatro pilares: el autocuidado, la participación individual y comunitaria, la articulación intersectorial y el bienestar integral de la familia.

## Antecedentes

El departamento de Caldas, a nivel nacional, ha sido pionero en formulación e implementación de estrategias de carácter social. Es así como por más de una década se han formulado las siguientes políticas públicas para el departamento: de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar; de trabajo decente y digno; de educación ambiental; política para el desarrollo del sector agropecuario y agroindustrial; para el envejecimiento y vejez 2018-2028: “Envejeciendo activamente en Caldas con autonomía, inclusión y participación”; actualización de la política pública de juventud 2018-2028: “Caldas territorio joven”; para la discapacidad; para la salud mental: “Un aporte al bienestar y a la inclusión”; de salud sexual y reproductiva; y para la equidad de género: “Todas las voces 2018-2028”. Además, se han consolidado, en el departamento, dos acciones primordiales para APS, estas son: la Atención Primaria en Salud y la Atención Primaria Social.

### Atención Primaria en Salud

La Ley 1438 de 2011 define a la Atención Primaria en Salud (APS) como la estrategia de:

(...) coordinación intersectorial que permite la atención integral e integrada, desde la salud pública, la prevención de la enfermedad, el diagnóstico, el tratamiento del paciente en todos los niveles de complejidad a fin de garantizar un mayor nivel de bienestar en los usuarios. (p. 6)

De este modo, la atención primaria involucra la territorialización, el fortalecimiento de la participación social efectiva que empodera a la población en la toma de decisiones, la gestión intersectorial y la integralidad de los servicios individuales y colectivos con un enfoque de salud familiar y comunitaria.

### Atención Primaria Social

Es definida por la Dirección Territorial de Salud de Caldas como:

Una estrategia eminentemente social que trasciende al sector salud, pues se requiere garantizar la transectorialidad e intersectorialidad con un objetivo común y es la intervención del riesgo individual, familiar y comunitario de la población de acuerdo con los determinantes sociales que están afectando las dimensiones del desarrollo, por tanto demanda trabajar unificadamente con todos los agentes del sgss [Sistema General de Seguridad Social] y con los demás sectores, en aras de dar cumplimiento a los lineamientos conceptuales y

operativos que enmarca el proyecto de APS en bien de la salud de la comunidad del departamento de Caldas. (DTSC, 2015, p. 6)

## Conceptos orientadores para la Política de Atención Primaria Social (APS)

Para entender e implementar en el departamento de Caldas la Política Pública en Atención Primaria Social (APS), es necesario tener en cuenta algunos conceptos orientadores que se describen a continuación:

### ¿Qué son las políticas públicas?

Son el resultado de un proceso social, y no de un mandato jurídico ni de una decisión administrativa. Son, por el contrario, la concreción de unos ideales que se construyen a partir de unas dinámicas sociales que requieren ser interpretadas y llevadas a una toma de decisiones. Además, deben ser administradas y continuamente revisadas (Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2013). Para su desarrollo, las políticas públicas se plantean desde diferentes fases y enfoques según el sector, población o situación a trabajar.

### Fases de la política pública

La existencia de una política pública debe reflejarse en un ordenado conjunto de acciones de distintos niveles de complejidad. El modelo del ciclo de la política pública es un dispositivo analítico que sugiere que esta es un proceso que se desarrolla por fases (Aguilar, 2003; Roth, 2004). Según el esquema de Fernández y Ballesteros (1996), cada una de ellas puede componerse de cinco etapas. Para el caso de la APS, se proponen las siguientes:

- a. *Inclusión*: el Gobierno de Caldas incorpora en el plan de desarrollo departamental 2016-2019, la estrategia de APS, para el departamento de Caldas: Ordenanza 781 de 2016.
- b. *Formulación*: se realiza un proceso de participación ciudadana con los actores institucionales y sociales de APS del departamento de Caldas.
- c. *Adopción*: la política pública en APS es adoptada por la Gobernación de Caldas (ente generador de lineamientos sociales en el territorio).
- d. *Implementación*: la política pública en APS, se implementará en todo el territorio caldense por medio de la articulación de todos los actores: el orden nacional, academia, sector público, privado y sociedad civil. En los planes de acción se diseñarán rutas integrales de atención que permitan impactar en los determinantes sociales que afectan el bienestar de la población.

- e. *Seguimiento y Evaluación*: esta etapa está basada en la estructuración de indicadores y metas acordes a los propósitos de la política, que puedan ser revisados periódicamente en las instancias de decisión y orientación.

### Enfoques para formular políticas públicas

Existen diferentes enfoques para la formulación de políticas públicas. Los dos más conocidos son: el *top down* y el *bottom up*. El primero realiza una construcción de “arriba hacia abajo” en la que no se incorporan aportes sugeridos de procesos sociales y políticos (Subirats, 2008). Y el segundo, por otro lado, tiene en cuenta las perspectivas tanto de los beneficiarios como de los ejecutores de la política. A partir de este último enfoque, se propone la política pública en APS del departamento de Caldas.

## Resumen de Sistematización de la experiencia en Atención Primaria Social en el departamento de Caldas, Colombia (2019)

La sistematización de esta experiencia estuvo a cargo del Departamento de Salud Pública de la Facultad de Ciencias para la Salud de la Universidad de Caldas, y tuvo el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud. Un actor relevante y comprometido en todo este proceso fue, sin lugar a duda, la comunidad, los sujetos y las familias. Cada municipio le ha dado un dinamismo integral a la implementación de la estrategia. De este modo, tres procesos se entrelazan y son transversales para incentivar el desarrollo social: la transectorialidad y educación interdisciplinar; la participación social comunitaria; y el bienestar y salud familiar. De este modo, desde esta sistematización, se construyó la política pública (Convenio No. 150.25.4.0366), la legalización e institucionalización de los Centros de Atención Social, y las unidades de análisis. Además, se cuenta con un observatorio social para la consolidación de información y medición de impacto.

## Marco Normativo

A continuación, se expone un breve recuento histórico y normativo que inicia lo que hoy consideramos APS, en el departamento de Caldas:

- *Declaración de ALMA ATA 1978 (6-12 de septiembre)*<sup>1</sup>: la APS tiene en cuenta la participación de todos los sectores y campos de actividad conexos del desarrollo nacional y comunitario, en particular los de la agricultura, la

---

1 Resultado de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma Ata, realizada en Kazajistán, del 6 al 12 de septiembre de 1978, organizada por la OMS/OPS y Unicef.

- alimentación, la industria, la educación, la vivienda, las obras públicas, entre otros, y exige los esfuerzos coordinados de todos.
- *Resolución 4288 de 1996 (20 de noviembre)*: define el Plan de Atención Básica (PAB) del Sistema General de Seguridad Social (SGSS) y se dictan otras disposiciones.
  - *Resolución 412 de 2000 (25 de febrero)*: establece las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento y adopta las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica, detección temprana y atención de enfermedades de interés en salud pública.
  - *Ley 1122 de 2007 (9 de enero)*. Artículo 33: Plan Nacional de Salud Pública, que quedará expresado en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.
  - *Ley 1955 de 2019*: Plan Nacional de Desarrollo. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Programa salud para todos con calidad y eficiencia sostenible para todos.
  - *Resolución 1344 de 2019 (29 de mayo)*: Habilitación de las Redes Integrales de Prestación de Servicios de Salud (RIPSS).
  - *Resolución 00026 de 2019 (26 de septiembre)*: Por la cual se modifica la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) y se adopta el Modelo de Atención Integral y Territorial (MAITE).

## Diagnóstico

Un diagnóstico ofrece la comprensión integral (lectura total) del territorio y de los procesos de cambio y transformación ocurridos en el pasado reciente, para identificar y comprender los lazos de un problema con otro, los eventos o situaciones que dieron origen a esos inconvenientes, y las consecuencias e implicaciones sobre la población.

## Dimensiones del desarrollo en Caldas

### Dimensión poblacional

En esta dimensión se reconoce que la población no es homogénea ni en género, etnia, edad, condición, situación o geografía, pues existen relaciones entre las diferentes generaciones (niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores) y con el entorno local, subregional, regional y nacional. En esta dimensión se abordan las dinámicas demográficas, es decir los patrones de reproducción, de mortalidad y morbilidad, de movilización y crecimiento. Así mismo, se describen el tamaño y las características urbanas y rurales, y aquellas

que se derivan de su condición y/o situación (víctimas, desplazados, personas con discapacidad, o personas en proceso de reintegración).

### **Dimensión económica**

Esta dimensión se entiende como la capacidad de transformación productiva y generación de valor agregado, de competitividad, innovación empresarial y emprendimiento, generación y retención de excedentes, atracción de inversionistas, desarrollo económico local y construcción de sistemas productivos. También está relacionada con la economía solidaria e incluyente.

### **Dimensión sociocultural**

Comprende aquellos procesos que involucran a la población en aspectos relacionados con la organización y el fortalecimiento de competencias para el desarrollo, la salud, la cultura, la educación, la seguridad social, el deporte y la recreación, la calidad de vida, el conocimiento, la ciencia, la tecnología, la innovación, los valores, el comportamiento y la sociedad, entre otros.

### **Dimensión ambiental**

Hace referencia al reconocimiento de los ecosistemas del territorio y a su proceso de transformación permanente ocasionado, entre otros factores, por el desarrollo de las actividades humanas de producción, extracción, asentamiento y consumo. En este sentido, la dimensión tiene el propósito de indagar si es sostenible la forma en que se satisfacen las necesidades del presente y aboga por garantizar que las futuras generaciones puedan satisfacer las suyas. El departamento de Caldas cuenta con dos áreas naturales protegidas de carácter nacional, y posee doce áreas naturales protegidas de carácter regional: diez reservas forestales y dos distritos de conservación.

## **¿Por qué se formula la política pública de Atención Primaria Social (APS)?**

Pese a los esfuerzos de los diferentes sectores sociales, existe una desarticulación institucional y sectorial que tiene como consecuencia el hecho de que muchas de las acciones realizadas no logren los impactos deseados. Por lo anterior, la política pública en APS se convertirá en la estrategia que integrará a las necesidades de la población, a la respuesta del Estado, y a los recursos disponibles en la sociedad. De este modo, será el instrumento de gestión y de cohesión en torno a propósitos comunes, de acuerdo a una visión compartida de desarrollo sostenible, con el fin de garantizar la atención de los individuos, familias y

comunidades, fomentar la participación comunitaria, la transectorialidad y las acciones corresponsables, ejecutar intervenciones para mejorar el bienestar de los caldenses, y optimizar los recursos de la inversión en cada territorio para una distribución más equitativa de las oportunidades.

## Metodología para la construcción de la política pública en APS

Para la construcción de la política pública, el equipo formulador trabajó con el enfoque metodológico “Planeación Participativa” e hizo uso de la técnica Meta-plan. Así, se realizaron en total ocho mesas de trabajo (seis en las subregiones del departamento de Caldas), con el propósito de analizar, con los diferentes actores de la comunidad, las principales problemáticas o necesidades. Para ello se diseñaron cuatro fases que permitieron un ejercicio colectivo en el que participaron todos los actores de la APS del departamento. La ruta fue la siguiente:

- a. *Alistamiento*: planificación estratégica con las diferentes entidades responsables de la formulación de la política, entre las cuales se encuentran: DTSC, Secretarías Departamentales de Planeación y Desarrollo Social, y el Centro de Pensamiento en Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales.
- b. *Identificación de Actores*: mapeo social donde se identificaron todos los actores que tienen que ver con APS en el departamento.
- c. *Diagnostico situacional*: en esta etapa se incluyen: la definición de las fuentes de información y las técnicas de recolección; la recolección de información secundaria, cifras oficiales, documentos normativos y legales de la temática; la identificación de conceptos y teorías pertinentes a la APS; y talleres participativos con los actores sociales.
- d. *Construcción de lineamientos y estrategias*: análisis de los datos recolectados a partir de las fuentes primarias en los talleres subregionales y los registros analíticos (diagnóstico), los cuales sirvieron de insumo para los lineamientos.

# Lineamientos y estrategias de la política pública de Atención Primaria Social (APS) para el departamento de Caldas

## Finalidad de la política pública de APS en el departamento de Caldas

### Objetivo general

Contribuir, desde la Atención Primaria Social (APS), a la articulación efectiva de políticas, programas, estrategias y acciones para el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades del departamento de Caldas.

### Objetivos específicos

- Articular actores sociales e instituciones del departamento en torno a la implementación de la política.
- Armonizar la política con los planes de desarrollo departamental y municipales, al igual que con las políticas sectoriales e intersectoriales.
- Fortalecer el observatorio social del departamento con todas las herramientas humanas y tecnológicas.
- Realizar seguimiento permanente a las metas propuestas en la implementación de la política.
- Socializar a la comunidad los avances y logros en la implementación de la política pública en APS.

## Pilares, principios y enfoques

### Pilares

- *Autocuidado*: se realizarán acciones dirigidas a generar procesos de sensibilización para que las personas cuiden de sí mismas y de sus necesidades físicas, emocionales, mentales, financieras, ambientales y espirituales.
- *Participación individual y comunitaria*: todos los actores sociales, públicos y privados, en compañía de sus familias, participarán en los procesos de formulación, implementación y evaluación de esta política.
- *Articulación intersectorial*: la política pública implementará estrategias para la articulación de los diferentes sectores del orden nacional, territorial y las organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior facilitará la apropiación en los territorios.
- *Bienestar integral de la familia*: se realizarán acciones conjuntas entre todos los sectores, que respondan a las necesidades del individuo y de su grupo

familiar, para el alcance de entornos socialmente justos, culturalmente aceptables, económicamente viables y ambientalmente sanos.

- *Información para la acción:* este pilar está soportado en el Sistema de Gestión Integral de Riesgo. Este es el encargado de la caracterización permanente de las familias por interoperabilidad de datos y visitas domiciliarias, así como del cálculo de riesgos individuales, familiares y comunitarios. Esto genera unidades de análisis para focalizar los programas y requerimientos para las intervenciones en las comunidades.

### Principios

Los principios son la base sobre la cual se fundamentan las acciones y las relaciones de la política pública en APS del departamento de Caldas. Estos actúan desde el enfoque holístico de las dimensiones del desarrollo, con el ánimo de lograr impactos de bienestar integral en la población. Lo anterior requiere de un trabajo colaborativo entre todos los actores sociales del departamento. La política pública en APS se basará en los principios generales, que rigen la Atención Primaria en Salud, definidos en el marco de la Ley 1438-2011: “Diversidad e inclusión, integralidad, equidad social, corresponsabilidad, universalidad, eficacia y eficiencia, solidaridad y sostenibilidad” (p. 2).

### Enfoques

La política en APS para el departamento de Caldas, tendrá los siguientes enfoques: individual, familiar y comunitario, territorial, cursos de vida, focalización, garantía de derechos, gestión del riesgo y diferencial.

### Lineamientos de la política pública

Como ejes de esta estrategia, se tendrán en cuenta las dimensiones del desarrollo que corresponden a los diferentes ámbitos donde tienen lugar las actividades de los seres humanos y de su vida en sociedad:

- Eje 1. Cuidado del ambiente natural
- Eje 2. Cuidado del ambiente económico y productivo
- Eje 3. Cuidado del ambiente sociocultural
- Eje 4. Cuidado del ambiente institucional y gubernamental

## **Arquitectura institucional y proceso de implementación de la política pública**

Esta sección del documento muestra las responsabilidades institucionales y sectoriales para la implementación de la política pública en APS en el territorio caldense, de acuerdo con sus funciones y competencias. Para tal fin se propone la consolidación de la arquitectura territorial institucional, la gestión territorial de la política y, por último, la disminución de los factores de riesgo.

### **Arquitectura institucional**

La política pública en APS se estructura desde diferentes sectores, políticas sociales y espacios de participación del departamento de Caldas. Para tal fin, se plantea su gestión en el marco de la autonomía y descentralización territorial, a través de los instrumentos de planeación social vigentes, tales como: consejos departamentales y municipales de política social; mesas departamentales y municipales de infancia, adolescencia y familia; mesa departamental intersectorial de APS (Decreto departamental 0062 de abril de 2017); unidades municipales de análisis situacional de la estrategia; Observatorio Social de la Salud de la dirección territorial de la salud en Caldas; entre otros.

### **Etapas de implementación**

#### **Eta 1. Gestión territorial de la política**

La mesa intersectorial de APS será la encargada de realizar las gestiones para implementar, en la Gobernación de Caldas y en cada uno de los municipios del departamento, la correspondiente política pública. Esto con el fin de armonizarla con el plan de desarrollo departamental y municipal. Para ello, se tramita con los representantes legales de las entidades territoriales la inclusión de esta con la firma del “Pacto para la implementación, dinamización y operativización de la Política Pública Atención Primaria Social (APS) en el departamento de Caldas con el compromiso de las EAPB-ESE, administraciones municipales y la Dirección Territorial de Salud de Caldas, por la salud y la calidad de vida de la población caldense”.

#### **Eta 2. Operativa (intervención institucional y sectorial)**

Como punto de partida en la APS, debe existir la articulación y el compromiso intersectorial e institucional entre diferentes entidades territoriales, empresas sociales del Estado, instituciones prestadoras de servicios de salud, academia, la comunidad y todos los sectores públicos y privados que estén relacionados con las dimensiones del desarrollo.

### **Etapa 3. Análisis de la información**

Para analizar, consolidar y socializar la información registrada en las fichas familiares, es importante contar con herramientas tecnológicas que permitan mantener la información actualizada y en tiempo real. Por tal razón, la DTSC contrata la parametrización del módulo llamado “Ficha Social”, dentro del Sistema de Información Gerencial (SIG) de la entidad, con el propósito de que los diferentes actores responsables de la caracterización, sistematización y actualización de familias en cada territorio puedan realizar sus labores en internet.

### **Etapa 4. Intervención**

Las intervenciones se focalizarán de acuerdo con los riesgos encontrados y se priorizarán según lo defina la unidad de análisis respectiva, con base en la información recolectada o suministrada por los sectores participantes. Dichos insumos permitirán reconocer la problemática departamental y local, la gravedad, la frecuencia, la tendencia, la valoración social y la vulnerabilidad, según las diferentes etapas del ciclo vital. De esta manera, las intervenciones se planearán desde los sectores asociados a los determinantes sociales que afectan de manera directa o indirecta la calidad de vida de la población, tales como: hacinamiento, ausentismo escolar, riesgos ambientales, barreras de acceso a los servicios de salud, entre otros (DTSC, 2015).

## **Seguimiento y evaluación**

La evaluación de las políticas públicas se entiende como el procedimiento analítico encargado de proveer información sobre su desempeño. Este servirá para la planificación de la intervención pública al proporcionar una valoración sistemática y objetiva de su diseño, gestión y resultados (anticipados y no anticipados) alcanzados, en contraste con sus expectativas, utilidad o valor social (Dunn, 2008). De esta manera, el seguimiento de las estrategias permitirá al equipo una autoevaluación y propiciará la adopción de medidas para cumplir los compromisos e informar a la ciudadanía sobre su acatamiento. Se requiere, además, como condición básica, que la política pública sea formulada en términos de coherencia, pertinencia, consistencia y claridad de tal manera que se puedan constatar los avances alcanzados con respecto a la situación inicial y la situación futura de la APS en el territorio.

## Conclusiones

La intersectorialidad en la actualidad del país es fundamental debido a las diversas demandas de la población y su participación en la agenda pública. El tener en cuenta todas las variables representa una oportunidad para vincular sectores económicos y sociales que, con su trabajo articulado, logran desarrollar proyectos y herramientas efectivas en la construcción de sociedad. De esta manera, la academia se convierte en un aliado fundamental en la proyección de políticas públicas que trabajan por el bienestar integral de las regiones.

Por otro lado, la estrategia de APS, con enfoque familiar y comunitario, constituye una ruta para lograr la equidad, un reto que invita a garantizar el acceso a los servicios sociales y el goce de los derechos fundamentales de las políticas de Estado, y que es caracterizado por los principios de gratuidad, universalidad y solidaridad. La política pública es el eje integrador de todos los sectores y estrategias de carácter social del departamento, y tiene como propósito el de contribuir al bienestar e inclusión de la población. Además, trasciende al sector de la salud, pues requiere garantizar la transectorialidad e intersectorialidad, con un objetivo común: la intervención en el riesgo de salud individual, familiar y comunitario de la población, para dar cumplimiento a los lineamientos conceptuales y operativos que enmarca la APS.

## Referencias

- Aguilar, L. (2003). Estudio Introductorio. En L. Aguilar (Ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 15-74). Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). *Ley 1122. Enero 9 de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1438. Enero 19 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Declaración de ALMA ATA. (Septiembre de 1978). Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud. Kazajistán.

- Dirección territorial de Salud de Caldas (DTSC). (2015). *ABC de la Atención Primaria Social y en Salud para el departamento de Caldas*. Manizales: Gobernación de Caldas.
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An introduction*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Fernández-Ballesteros, R. (1996). *Evaluación de Programas: Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid: Síntesis.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (1996). *Resolución 4288. Noviembre 20 de 1996. Por la cual se define el Plan de atención Básica (PAB) del Sistema General de Seguridad Social (SGSS) y se dictan otras disposiciones*.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2019) *Resolución 0002626. 27 de Septiembre de 2019. Por la cual se modifica la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) y se adopta el Modelo de Acción Integral Territorial-MAITE*.
- Roth, A.N. (2004). *Políticas Públicas*. Bogotá: Aurora.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Planeta.





# Antropología y formulación de políticas públicas: la experiencia de la educación inclusiva en Bogotá

**Pablo Cristancho Casallas**

Universidad del Rosario

**Carmen Fonseca Casado**

Asesora del Departamento de Planeación Nacional

**Tatiana Herrera Rodríguez**

Fundación para las Comunidades Colombianas  
(FuncOL)

**Carlos Miñana Blasco**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá

**Carolina Pabón Suárez**

Investigadora independiente

**Nicolás Ramos Lewis**

Fundación para las Comunidades Colombianas  
(FuncOL)



## Introducción

En junio de 2017 se suscribió el convenio interadministrativo 1954 entre la Universidad Nacional de Colombia y la Secretaría de Educación del Distrito (SED), con varios objetivos, entre los cuales se encuentra la formulación de los lineamientos de la política pública de educación inclusiva para el distrito capital. El proceso metodológico del planteamiento de dichos lineamientos se estructuró en cuatro fases: el análisis previo de las condiciones para la formulación e implementación de la política en educación inclusiva; el desarrollo de talleres y grupos focales con actores estratégicos; el diseño de rutas, mecanismos y estrategias; y la construcción de la propuesta para la implementación de la política.

El punto de partida fue el documento *Estado de la cuestión y balance analítico sobre educación inclusiva*, construido en el marco de un convenio suscrito entre estas dos entidades en el 2016, que dio cuenta de desarrollos conceptuales, marcos normativos y experiencias significativas colombianas y de otras latitudes (Miñana y Moreno, 2020). Uno de los ejes centrales, del proceso metodológico para la recolección de información, fue las mesas de trabajo con actores

estratégicos, representantes de distintos sectores de la educación en Bogotá y de los grupos priorizados por la SED bajo el enfoque diferencial. De este modo, el resultado de dichos escenarios constituyó uno de los principales insumos de la propuesta. Finalmente, se definieron los indicadores de la política y se consolidó el documento con los lineamientos.

Es importante resaltar que el equipo encargado de la formulación estuvo conformado en su mayoría por profesionales de antropología. Por este motivo, sostenemos que la perspectiva antropológica y sus continuas reflexiones sobre la otredad fueron una piedra angular para darle fuerza a la comprensión de la diversidad como una característica intrínseca de la condición humana. En este proceso definimos acciones para los grupos poblacionales que en la actualidad se consideran sujetos de especial protección constitucional, pero también buscamos concretar el concepto de educación inclusiva, esto es: reconocer la diversidad de la población estudiantil en general. De este modo, las recomendaciones de política estuvieron dirigidas a fortalecer el nivel local en la estructura del sistema educativo público.

Para ello, nos preguntamos lo siguiente: ¿qué barreras impiden el reconocimiento de la diversidad de la población estudiantil en el sistema educativo público?, ¿qué se requiere para superar esas barreras?, ¿cómo lograr cambios en el sistema educativo público para responder a los desafíos que traza la diversidad?, ¿a quiénes involucramos en el proceso para lograr los objetivos trazados? En este sentido, el objetivo de este texto es dar cuenta del aporte antropológico en la formulación de la política pública de educación inclusiva del distrito, a partir de la conceptualización sobre la diversidad y de las decisiones metodológicas para el planteamiento del problema y la recolección de información que se realiza en diálogo constante con los actores estratégicos.

En el capítulo hablaremos, en primer lugar, de los fundamentos conceptuales que guiaron el trabajo; en segundo lugar, de las decisiones metodológicas que consideramos más importantes durante la formulación ya que se tomaron bajo la perspectiva antropológica; y por último, reflexionaremos sobre el aporte antropológico en el diseño de la política pública.

## Otredad, diversidad y educación inclusiva

Una de las preguntas antropológicas recurrentes ha sido la que cuestiona a la otredad, una manera de nombrar la diversidad humana. En su trayectoria disciplinar, la antropología ha propuesto marcos conceptuales para el análisis de la diferencia, metodologías para acercarse a la otredad y tipos de escritura para hablar *sobre, con* o *desde* “los otros”. Para ubicar analíticamente y espacialmente a la otredad, el quehacer antropológico clásico se apoyó en conceptos como

“cultura” y “diferencia cultural”, los cuales establecieron límites entre grupos y personas. Sin embargo, como lo ha discutido la antropología más reciente, la otredad no es algo definible por fronteras o lugares establecidos, en cambio, es históricamente producida y hace parte de un continuo de relaciones de poder (Gupta y Ferguson, 2008). Así, la otredad antropológica es vista como una posibilidad analítica que permite el reconocimiento de diferencias particulares que desestabilizan cualquier idea preconcebida de lo que es la realidad.

Si bien el concepto de *diversidad* no resuelve la problemática antropológica de la otredad, sí da un paso adelante para abordar las realidades y experiencias concretas de ámbitos particulares como la educación. A partir de la noción de *diversidad cultural*, esto es distintas características que constituyen la idea que tienen de sí mismas las personas (Miñana, Moreno y Herrera, 2020), pudimos reflexionar sobre los retos más significativos para una educación inclusiva que reconoce las diferencias y se transforma para responder a ellas. En el sistema educativo distrital, esta supone el reconocimiento de las diferencias y de la heterogeneidad evidenciadas en todas las personas que hacen parte del sistema educativo, y como resultado de la presencia específica en la escuela de grupos históricamente segregados o discriminados (Miñana et al., 2018). Por esto, la diversidad fue la ruta orientadora para definir las dimensiones y ejes de acción de la política de educación inclusiva.

Lo que entendemos como *educación inclusiva* surgió de un acercamiento previo a los conceptos sociológicos de *inclusión* y *exclusión* que tienen que ver con procesos de adaptación, al sistema social establecido, que dependen de las capacidades de las personas. Desde una mirada crítica, estos conceptos permiten evidenciar la responsabilidad de los sistemas sociales en la imposición de barreras y promoción de actitudes discriminatorias que impiden el acceso a distintos ámbitos de la experiencia humana. Por lo anterior, en el proceso fue importante considerar un *sistema educativo inclusivo* que se transformara para abrirse a las necesidades de las personas, en lugar de hacer referencia a una *inclusión educativa* que implementara acciones aisladas en un sistema educativo todavía excluyente. Así, comprendimos que la inclusión en educación requiere de un cambio de perspectiva para una transformación del sistema en este ámbito, ya que es necesario que reconozca las diferencias, se centre en los derechos, trayectorias y expectativas de la población estudiantil; reflexione sobre la manera en que los sistemas educativos mejoran para responder a las distintas necesidades estudiantiles; y posibilite la participación plena y activa de estudiantes y docentes como sujetos de su propia educación (Miñana, Moreno y Herrera, 2020).

Partir de la educación inclusiva como horizonte de la política pública de Bogotá, una ciudad que alberga distintas poblaciones, supuso aceptar la diversidad que caracteriza a toda la población estudiantil. Por esto, recogimos distintas perspectivas que permitieron a la política ser incluyente, y apostamos por

los enfoques diferencial, de derechos humanos y territorial, y las perspectivas de género e interseccionalidad. Lo anterior permitió una mirada centrada en las poblaciones priorizadas por la SED: estudiantes con discapacidad, víctimas del conflicto armado, LGBTI, indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y rom. Esto con la intención de superar las nociones poblacionales, identitarias y multiculturalistas con las que el Estado ha administrado a los otros (Esguerra y Bello, 2014). De este modo, las perspectivas permitieron proponer una visión más amplia de las diferencias que evidenciara las posiciones desiguales entre hombres y mujeres, así como las variables sociodemográficas de las trayectorias vitales donde se interceptan matrices de dominación.

Vale la pena resaltar que el enfoque diferencial ha sido una perspectiva paulatinamente acogida por las entidades públicas colombianas para avanzar en acciones que reconozcan la diferencia. Ha sido tanto un método de análisis como una guía de acción que reconoce la experiencia de discriminación y desigualdad estructural<sup>1</sup> de algunos grupos poblacionales. Esto significa que el Estado colombiano debe desplegar acciones específicas que permitan la garantía de derechos a todas las personas en igualdad de condiciones. Sin embargo, un aspecto frágil de dicho enfoque es que puede restringir la acción institucional a la eliminación de barreras específicas sin que esto derive en cambios estructurales. Así, por ejemplo, se puede construir una rampa en una institución educativa para las personas con discapacidad física, o aumentar el número de cupos en las instituciones educativas para garantizar el ingreso de más personas. De esa manera, aspectos claves del sistema educativo pueden perder fuerza en la acción institucional si se centran exclusivamente en un grupo poblacional específico.

Desde esta posición conceptual, comprendimos que una educación inclusiva es uno de los pasos más importantes en el camino al reconocimiento de la diversidad. Así, cuando el escenario social se desplegó para mostrarnos la complejidad del tema, resolvimos varias preguntas metodológicas que tuvieron en cuenta acciones sensibles a las diferencias y que desarrollaremos a continuación.

## Decisiones metodológicas para la formulación de la política

Sobre la base del marco conceptual expuesto, a continuación, presentaremos la definición del problema de política pública y la manera en la que entablamos el diálogo con los actores en los talleres participativos. Estos dos momentos del diseño de la política estuvieron marcados por decisiones metodológicas respecto

---

1 Bajo este enfoque se plantean cinco categorías clasificatorias de la población: ciclo vital, étnico, diversidad funcional, género, orientación sexual, víctimas del conflicto.

a la formulación y la recolección de información, que evidencian el aporte de la antropología en este proceso.

## **Definición del problema de política pública**

El análisis de políticas públicas es una disciplina que contribuye a la construcción de alternativas para solucionar problemas socialmente relevantes (Dunn, 2008; Torres-Melo y Santander, 2013). Como una forma de articular la perspectiva antropológica y el análisis mencionado, para el caso de la educación inclusiva del distrito capital, definimos como eje central el reconocimiento y la valoración de la diversidad de los estudiantes que hay en el sistema educativo. Para esto se tuvo en cuenta que, en 2017, este tuvo 85 994 estudiantes matriculados de poblaciones vulnerables y diversas (Miñana et al., 2018). Así las cosas, el contexto que originó la formulación de la política pública estuvo dado por la suscripción del país a los marcos normativos internacionales y nacionales sobre educación inclusiva, el Plan Sectorial de Educación 2016-2020, y el reconocimiento de las necesidades diversas de estas poblaciones en el sistema educativo.

La definición del problema y de los objetivos de la política fue parte de un proceso iterativo de construcción, en el que, desde el equipo de la Universidad Nacional de Colombia, identificamos las barreras que impedían la inclusión de estudiantes con discapacidad, grupos étnicos, víctimas del conflicto armado y personas LGBTI, en el sistema educativo de Bogotá (Aldunate y Córdoba, 2011). Estas barreras se discutieron, depuraron y priorizaron con los actores que participaron en las mesas realizadas en el marco de la formulación de la política. A partir del diálogo con los actores, una primera noción del problema que estaba enfocada en el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, se transformó para dar paso a una definición más amplia que se tradujo en el objetivo de: “lograr la presencia (acceso y permanencia), la participación efectiva e integral en la vida escolar, trayectoria educativa completa, y avance permanente de los estudiantes en su formación y en sus aprendizajes, reconociendo y valorando su diversidad” (Miñana et al., 2018).

## **Ruta metodológica propuesta para la producción de información**

Teniendo en cuenta el carácter dialógico de la definición del problema, para la metodología de producción de información tuvimos en cuenta dos factores fundamentales: el tiempo de ejecución del convenio y la participación de actores clave. El corto tiempo que tuvimos (seis meses) implicó una serie de decisiones puntuales que permitieron articular el alcance del problema, las necesidades de las poblaciones priorizadas y las expectativas de la SED y los actores consultados.

Por esto, propusimos distintas técnicas de producción de información en una metodología denominada *diagnóstico rápido participativo*, un método semiestructurado y flexible que facilita el trabajo en equipos multidisciplinares y se basa en un conjunto de técnicas que permiten tomar decisiones de forma participativa (Villaruel et. al., 2009). De este modo, diseñamos guías e instrumentos para realizar entrevistas semiestructuradas, y talleres y grupos de discusión con actores estratégicos. Al mismo tiempo, hicimos un ejercicio de mapeo para la identificación de actores a partir de la revisión de información secundaria, la agrupación en matrices y gráficas, y la selección previa de personas estratégicas para el relacionamiento.

Por consiguiente, nuestra intención fue recoger las voces de distintos actores del ámbito educativo y propiciar espacios de diálogo para construir la política con base en sus experiencias. Teniendo en cuenta esto, realizamos entrevistas con funcionarios y directivas de la SED, organizaciones ciudadanas, personas académicas y expertas en educación y representantes distritales y locales de las poblaciones. Las mesas de trabajo se organizaron en una serie de actividades que funcionaron como espacios de debate para la identificación de barreras y la construcción de propuestas para la política. Finalmente, en un segundo encuentro con los actores, socializamos los avances de la propuesta y recogimos inquietudes y sugerencias.

## Mesas de trabajo con actores estratégicos

Previo al desarrollo de las mesas de trabajo, realizamos un diagnóstico del sistema educativo bogotano para entender su estructura y funcionamiento en relación con la atención a la diversidad. Así, caracterizamos la estructura organizativa del sistema, sus rutas pedagógicas y de acceso diferenciadas, la distribución por localidades de las poblaciones priorizadas en la política en los sistemas de matrícula, y la capacidad física instalada en los colegios distritales. Realizamos este ejercicio con los datos oficiales de la SED, principalmente con el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), y profundizamos en la información mediante entrevistas a funcionarios de las trece líneas de la Dirección de Inclusión e Integración de Poblaciones (DIIP) de la SED<sup>2</sup>.

Lo anterior permitió reflexionar sobre las formas en las que el sistema educativo bogotano funcionaba en relación con la atención a las poblaciones diversas. En primer lugar, evidenciamos incongruencias en los registros y las categorías poblacionales de los sistemas de información. Así, por ejemplo, se

---

2 Las líneas de trabajo consultadas de la DIIP fueron: aulas hospitalarias, aula refugio, capacidades excepcionales, educación sexual, grupos étnicos, género, responsabilidad penal adolescente, trabajo infantil, trastornos del aprendizaje, trata de personas, víctimas del conflicto, volver a la escuela y discapacidad.

registraron en las bases de datos personas con discapacidad sin un diagnóstico, y los tipos de discapacidad no correspondían con las categorías definidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Tampoco fue claro el criterio bajo el cual una persona se registraba como perteneciente a un grupo étnico. Por otra parte, prácticamente todos los actores invitados a los talleres que no eran funcionarios de la SED señalaron que había un subregistro de los casos en cada una de las categorías.

Frente a las rutas de atención y acceso al sistema educativo, analizamos los datos disponibles directamente en una DILE (Dirección Local de Educación). De este modo, propusimos el caso específico de una niña indígena de la comunidad wounaan, que necesitaba acceder al sistema, y no se encontró información al respecto. Otro ejercicio previo que realizamos fue la revisión de marcos normativos internacionales y nacionales asociados a los grupos poblacionales priorizados y la construcción de una línea de tiempo que abarcó el periodo de 1990 a 2017. Un hallazgo importante fue la identificación de avances frente al reconocimiento de los derechos educativos de estas poblaciones; sin embargo, se encontraron excesos e incoherencias en la norma que dificultaban su cumplimiento. Finalmente, construimos una lista de barreras, agrupadas en distintas categorías, con la información recolectada en el convenio suscrito del 2016.

Una vez construido el diagnóstico, fue necesario contrastar esta información con los actores clave del proceso, decantar el problema de la política y construir propuestas. Por eso llevamos a cabo cuatro mesas de trabajo, con distintos actores, que fueron estructuradas de la siguiente manera: 1) presentación del enfoque conceptual y del objetivo del encuentro; 2) presentación del marco normativo y retroalimentación de los participantes; 3) identificación y jerarquización de las barreras en el sistema educativo; y 4) recolección de propuestas para una educación inclusiva.

Para propiciar el diálogo, agrupamos a los participantes de acuerdo con los grupos poblacionales que representaban o los temas que trabajaban. Así, en un primer momento, el esquema normativo fue expuesto en las paredes del salón para recibir retroalimentación en torno a tres vías: cuál fue la normativa faltante, cuál fue la más relevante, y qué necesidades no contemplaba. En un segundo momento, los grupos debían jerarquizar la lista de barreras que facilitamos previamente y adicionar otras, de acuerdo con su criterio, teniendo en cuenta las siguientes categorías: estructurales, culturales, pedagógicas y didácticas, político-institucionales y capacidad instalada. Una de las conclusiones más importantes fue el hecho de que las barreras priorizadas fueron las culturales, es decir aquellas que recogen las creencias que reproducen prejuicios, estereotipos y estigmas sobre ciertos grupos poblacionales.

Finalmente, mediante ejes catalizadores<sup>3</sup>, incentivamos la formulación de soluciones, a dichas barreras, entre los asistentes. No obstante, tuvimos algunas dificultades porque las discusiones se concentraron en los problemas ya identificados y en propuestas abstractas, en lugar de girar alrededor de soluciones concretas. Si bien se alcanzaron los objetivos planteados para los otros momentos de las mesas, en este último fue difícil encontrar una sinergia que permitiera que las propuestas de un sector incluyeran las necesidades del otro.

Ahora bien, en una segunda mesa, el objetivo fue socializar los avances del documento de política y recibir retroalimentación de los participantes para concretar líneas de acción. En este punto del proceso ya habíamos analizado la información institucional y aquella resultante, tanto en el marco de las mesas realizadas previamente como de encuentros bilaterales con diversos actores individuales y colectivos. Aquí es importante resaltar que para el diseño metodológico fue determinante la experiencia de las primeras mesas con las que no fue posible avanzar en la construcción de propuestas.

Por lo anterior, la estrategia metodológica consistió en la construcción de una representación gráfica, de la propuesta política, estructurada a partir de tres dimensiones y cuatro ejes (ver figura 9.1). Así, las dimensiones fueron, en primer lugar: *ciudad educadora que valora la diversidad*, que surgió de la identificación de los prejuicios sobre la diferencia; en segundo lugar: *sistema educativo distrital que se transforma y aprende*, cuya apuesta fue reconocer que la transformación del sistema no depende solo de los docentes, sino también de la gestión y de la organización del sistema administrativo; y, por último: *escuela en la que todos y todas participan y aprenden*, que se centra en la vida escolar y las prácticas pedagógicas.

Por otro lado, los ejes transversales fueron: *comunicación diversa*, que surge de reconocer que la escuela ha privilegiado ciertos saberes y perspectivas; *participación y cultura colaborativa*, que se contrapone a las dinámicas de competencia, individualismo y exclusión que son perpetuadas en el sistema educativo; *flexibilidad e innovación*, cuyo propósito es movilizar una escuela y un sistema educativo homogeneizador y flexibilizar la vida y organización escolar; y, por último, *reflexividad y retroalimentación*, una perspectiva necesaria para transformar la escuela y el sistema educativo distrital a partir de la reflexión y evidencias contrastables.

Como puede verse, el gráfico establece relaciones entre dimensiones, componentes y líneas de acción que funcionan como catalizadores, es decir, mecanismos para promover el diálogo entre actores. De esta manera, organizamos tres mesas enfocadas en dimensiones diferentes. En ellas participaron representantes

---

3 Entendimos los ejes catalizadores como acciones o cambios organizacionales que generan nuevas prácticas y condiciones –a veces pequeñas en un comienzo– que dan lugar a transformaciones más amplias a largo plazo.

de cada población para proponer nuevos elementos. Esto último constituyó un reto porque muchas propuestas resultaron abstractas, de modo que una de las tareas de los moderadores fue orientar la conversación a partir de la siguiente pregunta: ¿qué condiciones se necesitan para que estas propuestas sean viables?

Finalmente, el ejercicio de sistematización de los resultados de las mesas constituyó el último insumo para la formulación de la política pública de educación inclusiva. Así, para cada dimensión formulamos acciones estratégicas, fases de implementación e indicadores de la política.

## Reflexiones finales

La construcción del documento de política pública surge de la necesidad de responder a las demandas de la diversidad poblacional en el sistema educativo distrital. Para ello, tuvimos en cuenta la identificación y valoración de las particularidades de cada población, y buscamos soluciones estructurales que dieran respuesta a las necesidades transversales de todos los sectores. Por lo anterior, fueron imprescindibles las mesas de trabajo con actores estratégicos. En ellas fue difícil aterrizar propuestas concretas sobre cómo lograr un sistema educativo inclusivo; sin embargo, la participación de diversos actores en un mismo espacio y las discusiones fueron un insumo clave para la elaboración del documento final.

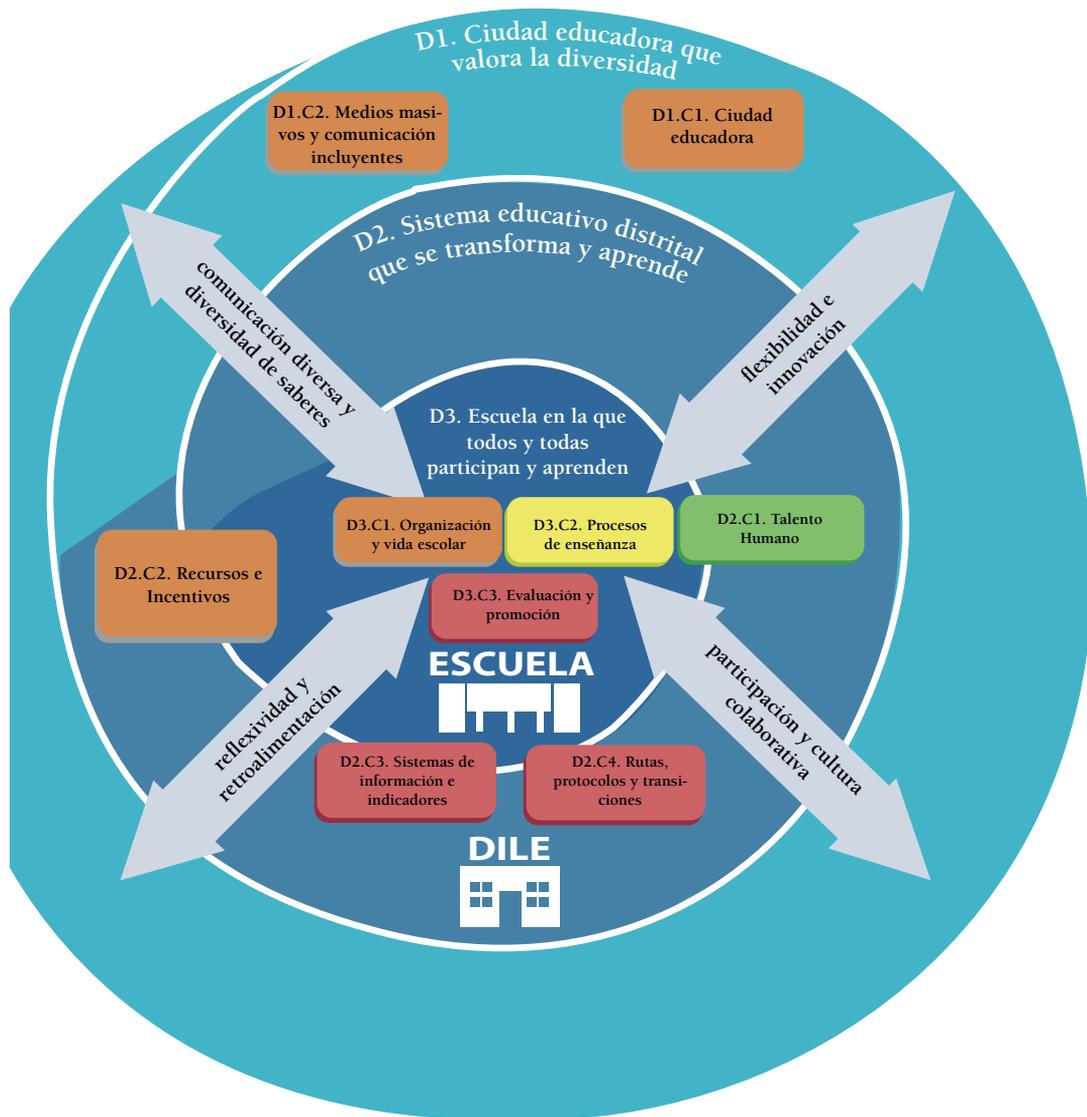
Tradicionalmente el ejercicio profesional de la antropología se concentra en la exploración de prácticas de lo que hace la gente, lo que dice la gente y lo que la gente dice que hace. Esta es una labor que se desarrolla a largo plazo y de manera situada, pues aun cuando sabemos de la conexión entre lo particular y lo general, los universos de comprensión son delimitados cuidadosamente. En cambio, en la formulación de políticas, el objetivo es solucionar problemas públicos o socialmente relevantes en corto tiempo, lo que significa un reto porque exige pensar en soluciones creativas y concretas, considerar los impactos de política (¿quién la implementa?, ¿sobre quién recae? y ¿quiénes son los sujetos que hacen posible que la política funcione?), y reconocer que esta tiene vida propia (Appadurai, 1991). En ese sentido, la formulación fue un reto porque nos exigió encontrar un balance entre estas dos perspectivas y cumplir las condiciones que estableció la entidad que lideraba el proceso: limitaciones de tiempo (seis meses), un equipo pequeño y dificultades para acceder a información sobre el sistema educativo. Además, este ejercicio también permitió el posicionamiento del equipo en un escenario en donde debíamos formular propuestas y soluciones concretas al problema al que se enfrentaba la política, una tarea que usualmente no es encargada a la antropología académica.

En concordancia con el ejercicio antropológico, el trabajo etnográfico indaga la manera como las personas experimentan distintas áreas de sus vidas. En nuestra experiencia en el diseño de la política pública de educación inclusiva, recogimos diversas voces y relatos sobre exclusión, principalmente de expertos y personas de la comunidad educativa, que logramos articular con la propuesta gracias a la sensibilidad antropológica del equipo y su cercanía con el sistema educativo. Sin embargo, por el balance entre distintas variables que se mencionaron anteriormente, no tuvimos la oportunidad de profundizar en las experiencias concretas de discriminación de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo distrital. Por lo anterior, vale la pena resaltar que una tarea necesaria de cualquier formulación de política pública es el reconocimiento de las experiencias de vida de las personas a quienes finalmente van dirigidas las soluciones propuestas.

La influencia de la perspectiva antropológica también fue visible en la definición de las recomendaciones de la política pública. Estas partieron de lo recogido en los talleres y demás conversaciones con actores y del diagnóstico que realizamos sobre el sistema educativo distrital. Por medio de las dimensiones, ejes y acciones estratégicas de la política, propusimos la transformación de la escuela desde el aula y desde el sistema educativo y la ciudad educadora. De esta manera, entendimos que la ciudad y el sistema tienen que recorrer un camino hacia la valoración de la diversidad para generar un cambio en la experiencia en la vida escolar de las poblaciones priorizadas. Así, la sensibilidad antropológica hacia el reconocimiento y la valoración de la diversidad llevó a escuchar y a plantear recomendaciones que, más allá de la superación de barreras, tienen como objetivo avanzar en la inclusión educativa y trascender la mirada segmentada de las poblaciones.

Como reflexión final, es importante señalar las limitaciones de las acciones institucionales y de los actores, que se llevan a cabo bajo perspectivas como la del enfoque diferencial. Por un lado, estas han favorecido que ciertas demandas específicas se reconozcan por parte del Estado colombiano para que se desplieguen acciones diferenciales, con el ánimo de garantizar derechos a todas las personas en igualdad de condiciones; y, por otro, se ha tornado difícil la generación de convergencias que fortalezcan las demandas particulares. Por consiguiente, un punto frágil encontrado es que la acción institucional se enfoque en la eliminación de algunas barreras (como por ejemplo la construcción de una rampa en una institución educativa para las personas con discapacidad física), sin que esto derive en cambios profundos que beneficien a la población con el reconocimiento de la diversidad. De esta manera, aspectos claves del sistema educativo (como el aprendizaje a distintos ritmos de niños y niñas), más allá de que se enfoquen en un grupo poblacional específico, pueden perder fuerza en el horizonte de acción institucional y de otros actores en la movilización de intereses y necesidades.

Figura 9.1 Dimensiones, ejes transversales y componentes generales de la política de educación inclusiva en Bogotá



Fuente: Miñana et al., 2018.

## Referencias

- Appadurai, Arjun. (1991). *La vida social de las cosas: perspectiva cultural de las mercancías*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Aldunate, Eduardo y Julio Córdoba. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile: ILPES. Recuperado de [https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/43220/SM\\_N68\\_Formulacion\\_prog\\_metodologia\\_ML.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/43220/SM_N68_Formulacion_prog_metodologia_ML.pdf)
- Dunn, William. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Nueva York: Prentice Hall.
- Esguerra, Camila y Jeisson Alanis Bello. (2014). “Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica”. *Revista de Estudios Sociales*, no. 49: 19-32. doi: 10.7440/res49.2014.02.
- Gupta, Akhil y James Ferguson. (2008). “Más allá de la cultura. Espacio, identidad y las políticas de la diferencia”. *Antipoda*, no. 7: 233-256.
- Melo-Torres, Jaime y Jairo Santander. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/zw1wcmVzyv83Ng==/imgproductos/1450056996\\_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/zw1wcmVzyv83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf)
- Miñana, Carlos y Marisol Moreno (Eds). (2020). *Educación inclusiva: estado de la cuestión y balance analítico*. Bogotá: Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia.
- Miñana, Carlos, Marisol Moreno y Tatiana Herrera. (2020). Conceptualización de la educación inclusiva. En *Educación inclusiva: estado de la cuestión y balance analítico*, editado por Carlos Miñana y Marisol Moreno, 19-41. Bogotá: Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia.
- Miñana, Carlos, Marisol Moreno, Ingrid Pabón, Carmen Fonseca, Leonardo Lurduy, Marco Galán, Diana Ortíz, Tatiana Herrera, Pablo Cristancho y Nicolás Ramos. (2018). *La educación inclusiva. Lineamiento de política de educación inclusiva*. Bogotá: Alcaldía Mayor, Secretaría de Educación del Distrito, Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaría de Educación del Distrito. (2017). *Plan sectorial 2016 - 2020: Hacia una ciudad educadora*. Recuperado de [https://www.educacionbogota.edu.co/portal\\_institucional/sites/default/files/inline-files/Plan\\_sectorial\\_2016-2020-.pdf](https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/inline-files/Plan_sectorial_2016-2020-.pdf)
- Villaruel, Valentin, Doris Duque, Richard Shoemaker, Jamine Pozú, María Camino, Andrés Martínez y Francisco del Pozo. (2009). “Diagnóstico rápido y participativo en la evaluación de proyectos de telemedicina rural: Caso de EHAS en Colombia y Perú”. En *Libro de Ponencias del I Foro Iberoamericano de Telemedicina Rural, Cuzco, del 28 de Febrero al 02 de Marzo de 2006*, 104-113. Madrid: Fundación EHAS.



La experiencia  
del Centro de  
Pensamiento en  
Desarrollo Rural en  
la construcción de  
recomendaciones de  
política pública para  
la paz en Colombia

**Fabio Rodrigo Leiva Barón**

**Heliodoro Argüello Arias**

**Gonzalo Téllez Iregui**

**Álvaro Rivas Guzmán**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín

**León Darío Vélez Vargas**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá



## Introducción

Desde la década pasada, los centros de pensamiento (CP) o *think tanks* han adquirido gran relevancia por la necesidad creciente de ideas, conocimiento e información precisa y pertinente en la toma de decisiones políticas (McGann, Sabatini, 2010). Además, los CP también responden a la necesidad de múltiples miradas calificadas en asuntos de interés para la sociedad. Así, los CP se acercan a los agentes que toman decisiones y a la opinión pública para incidir en procesos políticos, pero mantienen su independencia. Según lo anterior, las universidades tienen valiosas fortalezas para la creación de CP.

La Universidad Nacional de Colombia (UNAL) desde 2012 ha apoyado institucionalmente el proceso de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP (Gobierno nacional, FARC-EP, 2016). Desde esa época se han creado varios CP, dentro de los cuales se encuentra el Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural (CPDR) de 2015. Actualmente, esos CP y otros organismos universitarios similares de la UNAL conforman la Escuela Permanente de Pensamiento Universitario (EPPU), un instrumento para debatir los grandes problemas nacionales y participar en las corrientes de opinión y política pública.

El CPDR es un grupo académico que construye pensamiento, análisis críticos, reflexiones, e instrumentos de política pública, útiles para aquellos que deben tomar decisiones en el ámbito rural, y realizar propuestas para comunidades, gremios de productores agropecuarios, ONG, organizaciones de base y otros académicos. Desde su creación, el Centro se comprometió con el proceso de paz y en particular con la Reforma Rural Integral (RRI), punto número uno del Acuerdo de la Habana.

De este modo, la coyuntura es propicia para el trabajo del CPDR por los siguientes retos: 1) implementación del proceso de paz; 2) gran brecha entre el medio rural y el urbano con evidentes desventajas para el primero (DNP, 2015; DANE, 2016)<sup>1</sup>, y diferencias significativas en percepción y participación democrática (DANE, 2019); y 3) conflicto armado interno y conflicto por la tierra que se han dado con mayor intensidad en el medio rural colombiano (CHCV, 2015; Leiva, 2017). Esto demanda propuestas pertinentes para avanzar hacia un desarrollo integral del país, con equidad y voluntad política del Estado, para erradicar las causas y el posible resurgimiento del conflicto armado. Así, las acciones que se realicen en el campo en esta etapa de posacuerdo serán claves para la búsqueda de una paz estable y duradera en Colombia.

Este capítulo presenta reflexiones acerca de las experiencias del CPDR en el marco de la paz y particularmente de la RRI en Colombia. Inicia con una revisión de aspectos históricos del Centro y luego profundiza en algunos aportes en términos de políticas públicas, referidos a tierras, enfoque territorial, multifuncionalidad y extensión agropecuaria.

## Aspectos históricos del CPDR

El CPDR ha trabajado en dos fases. En la primera (2015-2016) definió su actividad en torno al proceso de paz, a la evaluación de la RRI (en ese momento en elaboración) y a su posterior socialización. Para tal efecto, con académicos de las sedes de Bogotá, Medellín y Palmira de la UNAL, se construyó una estructura de cinco ejes temáticos (tabla 10.1), asociados a grandes problemas nacionales del medio rural. Luego, en la segunda fase (2017-2019), se consolidó como espacio permanente de reflexión y se orientó principalmente a evaluar la implementación de la RRI. Lo anterior ha permitido avanzar de manera interdisciplinaria en el análisis de las problemáticas mencionadas y promover el conocimiento como

---

1 Además, la actual pandemia, causada por el COVID-19, ha causado afectaciones considerables en la producción agropecuaria, la seguridad alimentaria y el empleo rural, lo cual coloca en serio riesgo al campo colombiano (Al respecto, véase [www.sac.org.co](http://www.sac.org.co) consultado el 1 de septiembre de 2020).

soporte para políticas públicas, orientadas al bienestar de las comunidades del medio rural en el posacuerdo.

**Tabla 10.1** Estructura del CPDR basada en ejes temáticos

Ejes temáticos	Coordinación UNAL
Eje 1. Articulación al Sistema Agroalimentario	Sede Palmira
Eje 2. Multifuncionalidad del Territorio	Sede Bogotá
Eje 3. Ciencia, Tecnología y Educación/Extensión	Sede Medellín
Eje 4.: Provisión de Servicios y Bienes Públicos	Sede Bogotá
Eje 5. Tierras y Desarrollo Rural	Sede Bogotá

Fuente: elaboración propia.

En el devenir histórico, el CPDR ha interactuado significativamente con comunidades y gremios, por medio de talleres que reconocen la importancia de los métodos participativos y el diálogo de saberes. Igualmente, ha socializado experiencias, debatido argumentos en torno a la paz y comprobada hipótesis de trabajo con académicos externos a la UNAL y con otras instituciones (tabla 10.2). También ha avanzado en la formación de estudiantes y en la generación de conocimiento con el apoyo de grupos de investigación; ha participado en eventos públicos académicos y con notas de prensa, radio y TV, particularmente en UN Radio y Prisma TV; y, como resultado de su trabajo se publicaron dos libros (Leiva, 2017; Leiva, 2021).

**Tabla 10.2** Ámbitos destacados de trabajo del CPDR

	Comunidades y gremios	Comunidades campesinas: (Dignidades Agropecuarias) y étnicas, Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), Cooperativa de Economías Sociales del Común (ECOMUN), y mujeres rurales
Interacción social y política	Interacción internacional	Académicos de México (Universidad Autónoma del Estado de México, Colegio de Posgraduados y otros), Brasil (Universidad de Brasilia), y consultor internacional de Perú (Región de San Martín); Organización de Naciones Unidas para la alimentación (FAO); Instituto Colombo-Alemán (CAPAZ); y Universidad de Giessen (Alemania)
	Interacción institucional	Parlamento Colombiano, Contraloría General de la República (CGR), Misión para la Transformación del Campo, Asociación Colombiana de Facultades con Programas de Ingeniería Agronómica y Agronomía (Acofia).

Docencia	En la UNAL	Trabajos de grado de pregrado, prácticas profesionales y tesis de maestría. Nuevos temas en asignaturas.
Investigación	En la UNAL	Grupos de investigación en Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, Gestión y Desarrollo Rural (GIGDR), Gestión de Empresas Pecuarias (GIGEP), grupo de investigación Espacio Tiempo y Territorio (UNAL, Bogotá), Agroecología, Recursos Zoogenéticos (UNAL, Palmira), Conservación y Manejo de Agroecosistemas (CYMA) (UNAL, Medellín).

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se profundiza en algunos aportes del CPDR, en términos de políticas públicas, a los temas de tierras, enfoque territorial, multifuncionalidad y extensión.

## La tierra prometida

En Colombia, el acceso a la propiedad rural y las complejas relaciones que de esto se desprenden, muestran una tendencia histórica basada en el control territorial. De este modo, las instituciones que implantó la corona española en la Colonia, y las que se crearon en la República, han permitido una elevada concentración de la propiedad sobre la tierra (Colmenares, 1982). Distintos tratadistas han encontrado correlación directa entre la concentración de la propiedad rural, los factores generadores de violencia y la pobreza en el campo colombiano (Machado, 2009). Así, la magnitud y relevancia de esta problemática requiere priorizar en la agenda pública la construcción de una política para alcanzar mayor equidad con respecto a este tema.

El CPDR ha venido estudiando este tema crucial, donde existen intereses de personas poderosas que dificultan una pronta solución. Como se muestra a continuación, ha faltado decisión política, por lo cual el CPDR ha orientado principalmente su labor hacia la divulgación de esta problemática y a generar opinión pública al respecto (Leiva, 2017; Leiva, 2020).

Ahora bien, la Reforma Social Agraria, desde 1961, ha hecho parte de todos los programas de gobierno con diferentes matices y enfoques. Hasta 1994, el problema público de más de 700 000 familias de campesinos, aparceros, indígenas y comunidades afrodescendientes, por no poder acceder a la propiedad de la tierra o por tenerla en forma insuficiente, los convirtió en actores beneficiarios de esta política, que intentó resolver el problema con una perspectiva Estado-céntrica. El fracaso de esta, al no permitir la democratización en el acceso a la propiedad rural, también tuvo un efecto negativo en la seguridad alimentaria y nutricional del país y en el empleo de las familias de escasos recursos. De esta

manera, la falta de acceso a tierras apropiadas para la producción, así como a otros factores de desarrollo rural, afecta de forma significativa la productividad y, por consiguiente, la competitividad en el sector agropecuario (Leiva, 2017).

El fracaso de esa Reforma Agraria, en un contexto histórico de apertura económica, conllevó a que se tuviera en cuenta un enfoque sociocéntrico en las políticas públicas, con fuerte participación y protagonismo de los actores de la sociedad civil y del mercado. Así, se formuló una Reforma Agraria asistida por el mercado de tierras, que para su programación e implementación requirió de una compleja institucionalidad que, posteriormente, tuvo que liquidarse con la Ley 160 de 1994 (IDEMA, Caja Agraria, INCORA, ICA), lo cual dejó a esa política pública sin las instituciones suficientes para su implementación.

Por otro lado, para la implementación de la RRI, recientemente se hizo una nueva reforma a la institucionalidad, se liquidó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se crearon la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia de Renovación del Territorio (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018). Con esto se reformó nuevamente la política pública para entregar la tierra prometida a las comunidades rurales colombianas, que desde la Colonia han luchado por materializar ese anhelo de ser propietarios y producir en su propio terreno. Hasta ahora, como lo han analizado expertos, institutos y el CPDR, los logros en la implementación de este acuerdo son bastante magros (Leiva, 2020), por lo que los actores rurales tendrán que seguir esperando la tierra prometida.

## Desarrollo rural con enfoque territorial

Desde sus inicios, el CPDR ha trabajado con un enfoque territorial, entendiendo que este supera la visión sectorial, reconoce las heterogeneidades de los distintos territorios, es participativo y tiene como objetivo a resolver los graves problemas que padece el campo colombiano. Este enfoque es un reto para el país en aspectos institucionales y de participación real de los distintos actores en los territorios, y es un eje central de la RRI para replantear las políticas públicas agrarias que han primado, que tienen orientación mono productivista, y que existen en función de las necesidades de los sectores industrial y urbano (Leiva, 2017).

En el caso de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), creada para orientar la política de gestión territorial para usos agropecuarios (Decreto 4145 de 2011), se han utilizado metodologías para la evaluación de tierras, que incluyen consultas a gremios y actores de las cadenas productivas organizadas, y contrastan un número significativo de características (biofísicas, de infraestructura, de servicios y socio-económicas) de las unidades de tierras (UT) con los requerimientos (biofísicos y de manejo) de potenciales tipos de uso de la

tierra (TUT), con el fin de identificar la aptitud de esta para diferentes renglones productivos agropecuarios y forestales (UPRA; 2013). Sin embargo, acá subyace el supuesto de la especialización productiva, expresada en la mono producción y en la aplicación de manejos tecnológicos convencionales, con los cuales se desconocen sistemas productivos diversificados, presentes en muchos territorios del país y que pueden hacer más productivas las tierras. Un ejemplo de ello son los cultivos múltiples de maíz y frijol asociados o intercalados con cultivos de mora o uchuva. De este modo, esta política puede conllevar a invisibilizar el territorio y a que en lugar de que se promueva un verdadero desarrollo, se conduzca a estructurarlo en torno al crecimiento económico crematístico (Vélez y Velásquez, 2018). Esta situación es reconocida parcialmente por la UPRA y, en un documento reciente, se subraya la importancia del enfoque territorial (González, 2018).

## Transición Rural Multifuncional

El enfoque para una Transición Rural Multifuncional (TRMF) atribuye gran valor al diagnóstico, en la medida que considera otros usos de los recursos existentes en la ruralidad, sin restringirlos al examen mono productivista de los enfoques del desarrollo rural del siglo xx en Latinoamérica (Desarrollo Comunitario, Desarrollo Rural Integrado, Desarrollo Sostenible). Esos enfoques estaban en función de la trayectoria del modelo de agricultura industrial y predominantemente productivista (Leiva, 2017).

Un enfoque multifuncional del territorio aporta a la hibridación de valores, propósitos y modos de uso, y es tenido en cuenta por las redes de actores en las sociedades actuales debido a la emergencia de la heterogeneidad espacial y de la multiplicación de funciones ecológicas y socioculturales en los hogares rurales, fincas, localidades, comarcas, microcuencas o regiones. Así, los actores ponen en práctica la conjunción de estos elementos al reevaluar, reasignar y reusar los recursos, y al enfrentar o asociarse con las fuerzas propulsoras en el territorio que son producción, conservación, y ocio (Holmes, 2006; Long, 2007; Leiva, 2017). De esta manera, la multifuncionalidad del territorio (MFT) considera además de las funciones para la producción primaria, aquellas socioambientales que amplían la seguridad, autonomía y calidad alimentaria, la protección ambiental, la conservación de biodiversidad, y, a su vez, contribuyen a la cohesión socioeconómica y preservación del paisaje (Labarthe, 2009; Holmes, 2006). Este enfoque de MFT puede contribuir de manera significativa en la gestión y planeación del territorio, específicamente de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), derivados del Acuerdo de Paz (Decreto 893 de 2017).

Desde el CPDR se promueve el concepto de la MFT para entender la realidad del medio rural (Leiva, 2017; Leiva, 2020). No obstante, los actores encargados de la toma de decisiones apenas comienzan a mostrar interés en esta innovadora perspectiva para el campo colombiano (González, 2018). En la UNAL, el concepto de la TRMF ha tenido resonancia principalmente en los profesionales de los programas de posgrado y, posteriormente, en las organizaciones o instituciones que lo pueden instrumentalizar en programas y proyectos locales como aquellos apoyados por distintas iniciativas, tales como: PNUD, ONIC, ONG y PDET, que aportan a la gobernanza del territorio (Jorquera, 2011). Además, también en el trabajo con comunidades se ha investigado y evaluado la MFT (Melo Zipacón, 2016). En este sentido, se destaca que los abordajes y enfoques de los planes y programas de desarrollo rural no deben partir únicamente desde la directiva del Estado, ya que los actores locales también pueden proponer alternativas para la gestión y planificación de sus territorios.

## **Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA)**

En el marco de los compromisos institucionales del Acuerdo de Paz y teniendo en cuenta el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Congreso creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuario (SNIA) (Ley 1876 de 2017), como una manera de subsanar problemas graves de adopción tecnológica agropecuaria (DANE, 2016) y de construir un sistema de extensión que no existía en el campo colombiano. El SNIA opera bajo la dirección del Consejo Superior, en coordinación con instituciones públicas y privadas de orden nacional, regional y local.

Previo a la aprobación de la ley SNIA, el CPDR apoyó la organización de eventos académicos, con respecto a este tema, en la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNAL en Bogotá. De estos espacios, se destacó el simposio “Transferencia del conocimiento para el sector rural”, que contó con más de cuarenta instituciones y organizaciones relacionadas. Entre sus principales contribuciones están: 1) reconocer los aportes de la universidad en extensión rural, al considerar la transferencia de tecnología y los sistemas participativos de aprendizaje social para el empoderamiento de actores locales; 2) precisar la generación de procesos de hibridación de conocimiento (experto y local) con la visibilización de los sistemas de conocimientos locales, que en la Ley SNIA se enmarcaron en los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria (STI); y 3) reconocer la gran diversidad de actores en el territorio que debe ser tomada en cuenta para la realización de transacciones o negociaciones para el fomento de un programa de ciencia, tecnología e innovación rural.

El CPDR ha hecho seguimiento al tema SNIA desde sus fases de agendamiento y de formulación, con el apoyo de directivos de la FCA y egresados de programas en ciencias agropecuarias, con aportes analíticos y críticos que se materializaron en ajustes a la Ley, tales como la participación de las representaciones de las universidades y gremios, en el Consejo Superior del SNIA, que inicialmente no fueron reconocidas. Igualmente, ante el parlamento y los ponentes se hicieron observaciones acerca de la exposición de motivos de la Ley, y se destacó la importancia de contar con un sistema real de extensión rural, que promoviera el desarrollo y mejorara las condiciones de vida de las comunidades que allí habitaban. De otro lado, también se dieron alertas acerca de la coherencia entre los principios y enfoques de la norma.

Ahora bien, el CPDR también ha realizado seguimiento a la evolución de esta Ley en la fase de implementación, por lo que ha creado un observatorio informal de la misma. Este mecanismo de evaluación acerca del cumplimiento de los objetivos y principios del SNIA se ha centrado en el desarrollo de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEAS), los STI, la habilitación de las Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEAS), la actualización del Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología para la Innovación Agropecuaria (PECTIA) y el funcionamiento del Consejo Superior del SNIA.

Con relación a los PDEAS, que representan el instrumento departamental de planificación cuatrienal (artículo 29 de la Ley), y la participación en estos de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), se ha examinado el enfoque y la proyección territorial. Al respecto, la Ley SNIA mostró uno de sus principales avances al reconocer la especificidad de los territorios. Sin embargo, la mayor parte de los PDEAS ya aprobados han mantenido el enfoque de cadenas productivas, sin identificar necesidades a escalas territoriales (tabla 10.3). Lo anterior muestra escaso entendimiento del significado de la planificación territorial por parte de aquellos que toman las decisiones a nivel departamental.

Por otro lado, la evaluación realizada muestra que se requiere mayor coordinación en la implementación de la Ley SNIA. Así, lo correcto hubiera sido, primero, organizar e impulsar los STI; luego revisar el PECTIA; y, por último, los PDEAS. Sin embargo, el PECTIA fue aprobado antes de la promulgación de la Ley SNIA, con enfoque de cadenas productivas (Colciencias, 2016). Esto constituye un obstáculo para la determinación precisa de las necesidades actuales de conocimiento e innovación en la producción agropecuaria. Ahora que se inicia la actualización del PECTIA (porque es una prioridad), el CPDR continúa insistiendo para que esta se haga de manera integral con la configuración de los STI. Lo anterior es apoyado también por el hecho de que en los PDEAS aprobados hasta el momento, es evidente lo ya referido en cuanto al enfoque de cadena, así como la escasa participación de los CMDR y el nulo desarrollo de los STI (tabla 10.3).

**Tabla 10.3** Características de los PDEAs aprobados hasta junio 2020

PDEA	Asesoría	Enfoque	Territorios	Prestadores Servicio Predominante	Intervención de cMDR	Sistemas Territoriales de Innovación (STI)
Magdalena	ADR-ART-Agrosavia	Cadenas productivas (4)	Municipios (30)	Umatas (13)	No	No
Risaralda	IICA	Cadenas productivas (5)	Municipios (14)	Epsagros	No	No
Tolima	Gobernación	Sistemas de Producción (15)	Regiones productoras (15)	Epsagros	No	No
Guainía	Gobernación y Alcaldía	Sistemas de Producción(10)	Cuencas hidrográficas	Umata	No	Sí
Boyacá	Gobernación	Cadenas productivas (15)	Provincias	Epsagros	No	No
Cauca	Gobernación	Sistemas de Producción (19)	Municipios 42	Umata	Sí	No
Bolívar	Gobernación, ADR	Sistemas de Producción (19)	Zonas de Desarrollo Económico y Social ZODES	Umatas (23)	No	No
Casanare	Proyectos SAS Consultoría	Cadenas productivas (10)	Municipios 19	Epsagros	Sí	No
Nariño	ADR -Agrosavia		Subregiones 14	Umata	Sí (18/64)	No
Caldas	IICA	Cadenas productivas (8)	Municipios	Epsagros	No	No

Fuente: elaboración propia.

Para impulsar los STI, se deben definir lineamientos normativos para identificar las interacciones entre los actores de estos sistemas y los actores exógenos que son fuente de conocimiento y de otros recursos para impulsar iniciativas innovadoras, particularmente en territorios rurales donde estos son escasos. En la definición y priorización de los territorios, como punto de partida se destacan algunas experiencias en los denominados municipios PDET, esfuerzos en Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES) del Departamento de Bolívar, e iniciativas similares en algunas zonas de Cundinamarca y Boyacá.

En el tema de las EPSEAS, encargadas de prestar el servicio público de extensión (artículo 33 de la Ley SNIA), el CPDR ha participado en diferentes escenarios con propuestas de enfoque diferencial para comunidades rurales, con el fin de aportar a la reglamentación de la certificación de su calidad. Además, gracias al convenio de cooperación académica y técnica entre la FCA y la ONIC, se han elaborado documentos para la innovación agropecuaria de la agricultura tradicional de comunidades étnicas y campesinas. Esos documentos también se han hecho llegar al Consejo Superior del SNIA por medio del representante de la ONIC.

De otro lado, con el fin de fortalecer las capacidades conceptuales y metodológicas con enfoques innovadores, desde el 2018, a través de la FCA, profesores vinculados al CPDR ofrecieron el diplomado en extensión rural. A la fecha, se tienen cinco cohortes de profesionales, en las cuales se han certificado cerca de trescientos extensionistas.

El CPDR se ha posicionado en el ámbito nacional y ha construido referentes con respecto a las problemáticas, y sus posibles soluciones, en los ejes temáticos que adoptó. No obstante, es necesario puntualizar que la incidencia en las políticas públicas, además de la pertinencia y de la trascendencia de los análisis, depende también de los modelos de desarrollo, de las concepciones del gobierno de turno acerca de las políticas, de cómo se formulan e implementan estas, y de los intereses particulares en los distintos territorios.

## Conclusiones

- El CPDR se ha consolidado, desde el 2015, como un grupo académico que genera conocimiento, análisis críticos, e instrumentos de política pública, mediante propuestas para diferentes instancias responsables de estas, así como para distintos actores sociales del medio rural en un contexto de construcción de paz.
- Con su autonomía académica, el CPDR logró tener incidencia en el agendamiento, formulación e implementación de políticas públicas, lo cual ha sido particularmente evidente con la Ley SNIA. La experiencia muestra que la incidencia en políticas públicas está relativamente condicionada

cuando se tienen planteamientos divergentes con los paradigmas, estrategias e intereses de aquellos que toman decisiones en la política.

- Para el CPDR, es fundamental la interacción con actores sociales para generar acciones frente a políticas públicas y retroalimentar el trabajo. Las publicaciones y el uso de otros medios de comunicación son necesarios para promover la divulgación de resultados y generar opinión pública frente a temas de trascendencia en el medio rural.
- El compromiso del CPDR con la paz y el desarrollo rural, con una estructura basada en ejes temáticos asociados a grandes problemas nacionales, ha mostrado ventajas, en términos de aprendizajes y posicionamiento, a pesar de la incertidumbre frente a la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, ocurrida durante el periodo presidencial 2018-2022.

## Referencias

- CHCV. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión histórica del conflicto y sus víctimas*. Bogotá.
- Colciencias. (2016). PECTIA. *Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario Colombiano (2017-2027)*. Bogotá: Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).
- Colmenares, G. (1982). *La economía y la sociedad coloniales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- DANE. (2016). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. (Última entrega 31 de marzo de 2016). Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- DANE. (2019). *Encuesta de Cultura Política 2019*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *La institucionalidad estatal que le da fuerza a la paz*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/la-institucionalidad-estatal-que-le-da-fuerza-a-la-paz>
- DNP. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: Dirección Nacional de Planeación
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto*.
- González, H. (2018). *Contexto para la planificación, gestión del desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario*. Bogotá: UPRA.
- Holmes, J. (2006). Impulses towards a multifunctional transition in rural Australia: gaps in the research agenda. *Journal of Rural Studies*, 22(2), 142-160.

- Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local. Documento de trabajo # 6, programas dinámicas territoriales rurales*. Santiago de Chile: Centro latinoamericano para el desarrollo rural.
- Labarthe, P. (2009). Extension services and multifunctional agriculture. Lessons learnt from the French and Dutch context and approaches. *Journal of Environmental Management*, 90(2), 193-202.
- Leiva, F. (Ed.). (2017). *Territorio en vilo: Desarrollo rural para el posconflicto*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Leiva, F. (Ed.). (2020). *Reforma Rural Integral: ¿oportunidad que se desvanece?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. Ciudad de México: Ciesas.
- Machado, A. (2009). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: Ancora Editores.
- McGann, J., Sabatini, R. (2010). *Global Think Tanks. Policy Networks and Governance*. Routledge Global Institutions. Nueva York: Craig Fowlie, Senior Publisher.
- Melo, W. (2016). *Caracterización multifuncional del modelo agroforestal "Finca Montemariana" en la Región de Montes de María, Bolívar (Colombia)* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- Rivas, G. (2014). Contribuciones conceptuales y metodológicas para estudios multifuncionales de la agricultura familiar campesina en programas de ciencias agrarias en la UN. *Textual Análisis Del Medio Rural Latinoamericano*, 7(1), 29-45.
- UPRA. (2013). *Consolidación de la metodología general de evaluación de tierras para la zonificación con fines agropecuarios a nivel nacional*. Bogotá: UPRA.
- Vélez L. y Velásquez G. (2018). Plan de Ordenamiento Territorial de Antioquia: Implicaciones de la metodología en el desarrollo territorial. En *XII Foro internacional de desarrollo territorial*. Bogotá.

Parte III

Derecho y gestión  
pública







# Propiedad intelectual y políticas públicas: un camino en construcción

**Alejandro Chaparro Giraldo (Q. E. P. D.)**

**Meike Marylin Estrada Arteaga**

**Edna Yadira Rodríguez Abril**

**Oscar Andrés Lizarazo Cortés**

**Luisa María Mendieta Chaparro**

**Orlando Acosta Losada**

**Yazmin Yaneth Agamez Pertuz**

**Diego Arturo Cortes Valencia**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá

## Alejandro Chaparro Giraldo, *in memoriam*

**A** lo largo de su carrera académica y profesional, Alejandro Chaparro Giraldo obtuvo numerosos títulos y distinciones. Fue Ingeniero Agrónomo de la Universidad del Tolima, magíster en Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Colombia y doctor en Genética y Mejoramiento de Plantas de la Universidad de Sao Paulo (Brasil). Regresó a la Universidad Nacional de Colombia como docente del Departamento de Biología en 1999 y alcanzó el grado de Profesor Titular, con tenencia de cargo, veinte años después.

Publicó docenas de artículos científicos, libros y capítulos. Con frecuencia, era consultado por periodistas y autoridades nacionales, y participaba activamente en la divulgación científica. Sin falsas modestias, de lo que probablemente más se enorgullecía era de su trabajo como profesor, como formador de profesionales críticos. Esto se reflejaba en su dedicación, en la búsqueda permanente de mejores herramientas pedagógicas, en el tiempo y la paciencia dedicada a sus estudiantes, en las puertas siempre abiertas para quien quisiera trabajar y en el apoyo a los proyectos de vida de cada una de las personas que pasaron por esas puertas.

Su curso de contexto sobre cultivos transgénicos ha sido uno de los más duraderos de la Universidad Nacional de Colombia. Por él pasaron cientos de estudiantes de todas las facultades, muchos de ellos críticos de los mismos desarrollos biotecnológicos que el profesor Chaparro defendía. En ese espacio, y en muchos otros, debatió con vehemencia, pero con argumentos basados en la evidencia, pues más que un promotor ciego de los transgénicos fue un científico que cuestionó su propio trabajo con el mismo rigor con el que leía a sus colegas, estudiantes y contradictores.

Su infancia, parte de su carrera, y sus primeros años como profesional los vivió en el campo. Al tomar el camino de la ciencia y la academia, nunca perdió de vista esa parte de su vida y por eso insistió en que los desarrollos de esta debían llegar a los agricultores del país. Participó y dirigió proyectos de papa, arroz, maíz, tabaco, algodón, soya y cannabis medicinal. Repitió siempre que su objetivo principal era que la biotecnología estuviera al alcance de los productores colombianos y trabajó en todos los aspectos para hacer esto posible, desde la universidad pública y en conjunto con los agricultores, sus colegas, estudiantes y gremios.

De ahí que en su quehacer académico abarcara un rango de temas aparentemente disímiles. Fue pionero en el país en la utilización de técnicas de ingeniería genética para el desarrollo de plantas transgénicas, al aplicar conocimientos en biología molecular al diseño de genes recombinantes. A pulso, logró establecer algunos espacios para el trabajo en cultivo de tejidos vegetales en la Universidad Nacional de Colombia. Así, con la experiencia acumulada comprobó la

necesidad de incorporar un estudio riguroso de la propiedad intelectual y la regulación alrededor de los cultivos genéticamente modificados, en particular, y de la investigación biológica, en general.

De este interés por establecer conexiones entre disciplinas, resultó su participación y dirección del grupo PLEBIO (Política y Legislación sobre Biodiversidad, Recursos Genéticos, Conocimiento Tradicional) y el Centro de Pensamiento en Propiedad Intelectual de la Universidad Nacional de Colombia. El profesor Chaparro entendió la biotecnología agrícola como la confluencia de numerosas áreas y, por ello, buscó mantener en contacto el contexto científico, social, regulatorio y legal necesario para que los avances técnicos salieran de los laboratorios y llegaran al campo.

En el año 2021, ya han pasado dos décadas desde que el profesor creara el grupo de investigación en Ingeniería Genética de Plantas (IGP), al que dedicó la mayor parte de su tiempo y energía. Este grupo representa la idea de la academia de Alejandro Chaparro y el espacio de formación por excelencia para sus estudiantes. Se trata de un grupo de investigación orientado al desarrollo de biotecnología agrícola, un espacio riguroso en lo científico y profundamente humano. Un lugar de encuentro de colegas y amigos.

Muchos de sus proyectos quedaron inconclusos. Otros tendrán continuidad en el legado que dejó en quienes trabajaron con él y en su extensa producción académica. A pesar de esto, tuvo la alegría de ver materializada parte de su visión en la aprobación para siembra comercial del primer cultivo genéticamente modificado desarrollado en Colombia: el maíz *off-patent* con tolerancia a glufosinato de amonio y resistencia a insectos, un trabajo conjunto del grupo IGP y la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas (FENALCE).

Los últimos años de trabajo del profesor Chaparro lo llevaron de nuevo al campo, a recordar su formación como Ingeniero Agrónomo y a sonreír viendo crecer un cultivo. Un regreso al campo que solo fue posible tras más de dos décadas de investigación, de comprender los problemas desde todas sus perspectivas para ver cómo muchas disciplinas confluyen en una semilla.

**Julián Mora-Oberlaender**  
Grupo de Ingeniería Genética de Plantas



## Dedicatoria

### *In memoriam*

*Este capítulo de políticas públicas en propiedad intelectual es un homenaje al profesor, colega y amigo Alejandro Chaparro Giraldo, quien nos dejó en diciembre de 2020, semanas antes de que estuvieran disponibles las vacunas para el COVID-19 en el país. Entre sus múltiples legados están el de buscar puentes y equilibrios entre las diversas formas de entender las políticas públicas en propiedad intelectual, el acceso a tecnologías, la propuesta de regulaciones basadas en evidencia empírica, y el considerar los intereses nacionales, así como la relevancia del dominio público como insumo para el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.*





## Introducción

El Centro de Pensamiento en Propiedad Intelectual (CPPI) está constituido por tres mesas de trabajo. A continuación se presentan las experiencias más significativas que cada una de ellas ha tenido en la construcción de políticas públicas para la UNAL y el país. En cuanto a la mesa de propiedad industrial, se describirán las recomendaciones hechas en colaboración con la Vicerrectoría de Investigación y su incidencia en el marco normativo para el fomento de patentes universitarias. De este trabajo, se realizó un documento que fue aprobado por el Parlamento Andino. También, se relatarán experiencias de formulación y gestión de las recomendaciones, basadas en los resultados consignados en el libro *Crear y Proteger*, cuya contribución consistió en brindar enfoques de acceso y equilibrar la norma al visibilizar figuras como dominio público, excepciones y limitaciones. Finalmente, se analizará el impacto interno y externo de dichas propuestas.

Por otro lado, en la mesa de transferencia de tecnología, se describen y analizan percepciones históricas internacionales, que brindan herramientas para el fortalecimiento de los sistemas de PI y de transferencia de conocimiento guiada por el principio del bien público. Con respecto a esta mesa, se destacan

recomendaciones de política pública que coinciden con la ley de fomento de ciencia, tecnología e innovación y con las sugerencias de la Misión de Sabios sobre la conjunción de la academia, gobierno y sector productivo. De esta manera, se plantean insumos reales para la construcción de una política pública alrededor del ecosistema de la gestión PI, la transferencia de conocimiento, el emprendimiento y la innovación.

Ahora bien, la mesa de biodiversidad y biotecnología se trabaja en el tema de derechos del obtentor. Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores internos, externos e internacionales, teniendo en cuenta consultas de bases de datos y una revisión de literatura a profundidad. La política debe consultar problemas de financiación, uso y origen del germoplasma, participación en la titularidad, retribuciones a los investigadores, formación académica y cumplimiento de la normatividad. Se presentó la propuesta ante las autoridades universitarias y se está socializando con los investigadores del área.

## **Recomendaciones de la mesa de propiedad industrial en el Marco Normativo para el Fomento del Desarrollo de Patentes Universitarias**

Históricamente, la propiedad intelectual, especialmente la propiedad industrial, ha sido considerada como un insumo relevante para el estímulo de la innovación (OMPI, 2016). La función de su protección por parte de los Estados ha sido descrita de forma similar a la de un contrato social: por un lado, los titulares revelan sus invenciones de forma completa y pública, lo que otorga a la sociedad un insumo valioso en el avance de la ciencia y del estado de la técnica; y, por otro, el Estado garantiza que, a cambio de dicha revelación, el titular ostente un derecho de uso exclusivo temporal que le permitirá el retorno de su inversión así como una ganancia razonable (Rengifo García, 2016).

De esta manera, puede verse que la lógica de la propiedad intelectual se encuentra especialmente enmarcada en lo que la Corte Constitucional colombiana ha reconocido como “la función social de la propiedad” (1999). Es decir, si bien es cierto que hay una protección de los derechos de propiedad sobre las invenciones novedosas y con altura inventiva, es necesario entender que la utilización de dichos derechos temporales por parte del titular no puede ser absoluta ni arbitraria. Pues tanto nuestra constitución como la Corporación que la salvaguarda, reconoce esta función social como una forma de armonizar intereses individuales y colectivos.

Además, desde hace un tiempo se ha venido replanteando la máxima que asegura la relación directa que hay entre la amplia protección de la propiedad intelectual, y el estímulo de la innovación como bien que beneficia a la sociedad

(The Economist, 2015). Lo anterior debido a que hay evidencia que muestra no solamente la ausencia de dicha relación, sino también una protección excesivamente amplia que puede llegar a rezagar la investigación científica y el desarrollo de los productos que de ella se derivan (Williams, 2013). No obstante, un estudio sistemático de los documentos que abordan esta controversia permite tener en cuenta que la salida al dilema tampoco parece ser la abolición total de los derechos intelectuales (Lamprea B., Lizarazo C., y Buitrago, 2017).

Estas consideraciones son especialmente relevantes a la hora de formular una política pública de propiedad intelectual y hacen parte del trabajo de la Mesa de Propiedad Industrial del Centro de Pensamiento en Propiedad Intelectual (CPPI). El producto de dicho trabajo fueron las recomendaciones realizadas en el libro *Crear y Proteger* (2017) en el capítulo titulado “Propiedad industrial en el contexto universitario: el caso de la Universidad Nacional de Colombia”, cuyo objetivo fue analizar la creación y el uso de las distintas formas de propiedad industrial en el entorno universitario (Lamprea B., Lizarazo C., y Buitrago, 2017).

Entre las recomendaciones formuladas, se destaca la importancia de la comercialización como mecanismo de retorno de la inversión en el desarrollo del producto y en los trámites de protección de propiedad intelectual. Esta es reconocida como una herramienta importante para concretar el licenciamiento de las invenciones. De la misma forma, la decisión de proteger o no una invención por parte de las universidades debe apoyarse en estudios comerciales que permitan establecer si la inversión en la protección es pertinente. Esto implica, entonces, ver las patentes como medios y no como fines.

Por otro lado, la importancia del dominio público fue sugerida debido al seguimiento de solicitudes de patentes y la presentación de oposiciones que pueden llegar a afectar la libertad de operación y el uso de tecnologías de impacto en el desarrollo de diferentes sectores. Lo anterior se considera una herramienta de vigilancia sobre tecnologías de interés para las universidades, en armonía con la protección del interés público como parte de la misión de las IES.

Las recomendaciones relacionadas con el interés público (especialmente en lo referente al dominio público, las limitaciones y excepciones) fueron cruciales en los aportes hechos por el CPPI al Marco Normativo para el Fomento del Desarrollo de Patentes Universitarias (Parlamento Andino, 2020). Dichas recomendaciones fueron hechas en el momento en que la Dirección Nacional de Extensión, Innovación y Propiedad Intelectual (DNEIPI) de la Universidad Nacional convocó a la mesa de propiedad industrial del CPPI, con el fin de obtener insumos y comentarios en la formulación del documento que entonces haría parte del Parlamento Andino.

De este modo, los comentarios realizados fueron tenidos en cuenta y se vieron reflejados en buena parte de los artículos que conforman el documento, en donde se hace mención expresa de la importancia del dominio público, así

como del incentivo a la innovación de forma competitiva y equilibrada. Así mismo, se reconoció el uso de la limitación legal como una herramienta en el desarrollo integral de los países andinos y sus economías.

Por otro lado, se destaca la inclusión de definiciones importantes para el entendimiento del sistema de patentes como una herramienta integral que funciona siempre y cuando se tengan en cuenta la utilización del dominio público, la libertad de operación y las limitaciones y excepciones dentro de la formulación de políticas públicas en propiedad industrial.

Además, es importante destacar que el Parlamento Andino adoptó las recomendaciones relacionadas con la importancia de divulgar públicamente los contenidos de las patentes con base en la equidad, entendida esta como la participación de cada ciudadano en las licencias otorgadas por los titulares. Es relevante también optar por licencias no exclusivas y licencias socialmente responsables en los casos en los que las patentes versen sobre áreas sensibles como la salud y la agricultura. Por último, es fundamental resaltar aquellas sugerencias relacionadas con la armonización de la gestión de la propiedad industrial y la divulgación de los resultados académicos. Lo anterior con el objetivo de reconocer la importancia de dicha divulgación en el avance de los procesos de investigación y desarrollo.

El impacto de estas recomendaciones puede proyectarse a todas las universidades de los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones. Y, además, este puede medirse en futuros proyectos dentro de la Universidad Nacional de Colombia, por medio de una revisión de los cambios en el modelo de gestión de propiedad intelectual dentro de esta IES. Así, es claro que estos aportes son valiosos ya que pueden representar la diferencia entre la ineficiencia de un modelo de gestión que prioriza la protección excesiva de sus innovaciones, sin preocuparse por los fines teleológicos con los que fue concebido el sistema de patentes, y la eficiencia de un modelo que tenga en cuenta el interés público. De este modo, las herramientas de dominio público, libertad de operación y las excepciones y limitaciones, son un aspecto crucial en los procesos de I+D, así como lo es también la participación de la sociedad dentro de los beneficios generados a partir de estas investigaciones.

Colombia obtuvo un puntaje de 33 sobre 100 en el Global Innovation Index del 2019 (GII), hecho que ubicó al país en la posición 67 de 129 países (WIPO, 2019). Esto mostró un descenso en el puntaje con respecto al 2013, en el que obtuvo 37.38 sobre 100. La innovación en Colombia se encuentra más asociada a la importación de tecnología de países desarrollados, y no a la generación de alternativas tecnológicas propias. En gran medida, el ranking de Colombia en el GI refleja su pobre participación en los derechos de PI, y puede observarse también en su bajo número de aplicaciones de patentes por residentes en la oficina nacional y en el Patent Cooperation Treaty (PCT). Así, las

recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios del 2019 (MinCiencias, 2019) se dirigen a convertir a Colombia en un país en el que el conocimiento se valore y se traduzca en desarrollo humano, sostenible y equitativo, capaz de solucionar problemas y crear valor económico y social. Se advierte que la economía colombiana es poco diversificada y de baja complejidad, dada la baja inversión en ciencia y tecnología que no excede el 0.2 % del PIB. Además, sus exportaciones son de escaso valor agregado y el 75 % de ellas proviene de la minería, hidrocarburos y otros productos primarios.

## **Recomendaciones de la mesa de Transferencia de Tecnología para la construcción de una política pública alrededor del ecosistema de la gestión de la PI, la transferencia de conocimiento, el emprendimiento y la innovación**

Desde la Mesa de Transferencia de Tecnología del Centro de Pensamiento de Propiedad Intelectual se ha promovido la implementación de políticas institucionales que estimulen la transferencia de tecnología (Celis y Acosta, 2017; Celis y Acosta, 2016). Así, las recomendaciones coincidieron con la Ley de *spin-offs* (Congreso de Colombia, Ley No. 1838 del 6 de julio de 2017). Esta Ley fomenta el emprendimiento innovador y de alto valor agregado en empresas *spin-offs*, con conocimiento protegido por PI y generado por instituciones de educación superior (IES).

La Mesa ha destacado la preservación de las misiones de enseñanza e investigación, y la contribución al crecimiento económico en las relaciones entre universidad e industria, como parte del servicio al bien público (Ankrah y AL-Tabbaa, 2015). De esta manera, las políticas públicas deberían orientarse a intensificar el conocimiento del aparato productivo nacional para generar riqueza y tecnología, indispensables para enfrentar la pobreza, la inseguridad económica y social, los desastres ecológicos, el cambio climático, las epidemias y pandemias, entre otros. Por esto, la financiación de la investigación académica y la creación de redes regionales y nacionales de innovación es esencial para asegurar el progreso tecnológico y la competitividad. En consecuencia, una política pública estimulante para las relaciones entre universidad e industria genera beneficios económicos, sociales e institucionales para ambas partes, su colaboración no se limita a patentes, y, además, puede incluir interacciones tales como asesorías, consultorías, pasantías de estudiantes y profesores, contratos de investigación y de servicios, emprendimientos académicos, entre otros (Perkmann et al., 2013).

Desde el Centro de Pensamiento se destacan recomendaciones para la misión universitaria de contribuir al crecimiento económico (Baglieri et al.,

2018), por lo que se sugiere movilizar conocimiento y tecnología desde las universidades, lo que implica la creación de Oficinas de Transferencia de Conocimiento y Tecnología (OTCT) y parques científicos y tecnológicos como apoyo a las alianzas entre la universidad y la industria (Steruska et al., 2019). Las OTCT acercan estos dos entes, custodian la PI de la universidad, gestionan su comercialización, promueven creación de *spin-offs*, y evalúan oportunidades tecnológicas potencialmente comercializables (Ndonzuau et al., 2002). Las políticas públicas sobre PI en las universidades deben garantizar los derechos de PI individuales e institucionales, así como la distribución de los beneficios, derivados de las creaciones, al conjunto de la sociedad; además también deben prever flexibilidad para facilitar la transferencia de tecnología, en condiciones especiales, por razones humanitarias o de interés y seguridad nacional. De este modo, las políticas sobre PI no pueden perder de vista que la misión universitaria es la educación, la investigación, la diseminación del conocimiento y su aplicación para el fortalecimiento del bien común.

## **Propuesta de política sobre derechos de obtentor en la Universidad Nacional de Colombia de la Mesa de Biodiversidad y Biotecnología**

El derecho de obtentor es la forma de propiedad intelectual que se le otorga a personas naturales o jurídicas que desarrollan una nueva variedad vegetal, que debe ser homogénea, distinguible y estable. Este es reglamentado por la decisión 345 de 1993 de la CAN y la Ley 243 del 28 de diciembre de 1995 que aprueba el convenio UPOV en el acta 1978 (ICA, 2017). Estos materiales deben ser desarrollados por personal especializado en el área del fitomejoramiento, que es la manipulación intencionada de especies de plantas para crear genotipos y fenotipos deseados para propósitos específicos. La UNAL ofrece maestría y doctorado en esta área, en la que se han formado 41 doctores, 89 magíster, y se han desarrollado 43 variedades de papa, papa criolla, arveja, frijol, cilantro, tomate y zapallo; la gran mayoría sin protección por derechos de obtentor.

Hay un derecho de obtentor otorgado para la variedad de cilantro *Unapal Laurena* y se han presentado diez solicitudes de derecho ante el ICA en papa, frijol y arveja. En la UNAL hay una reglamentación para la protección por derecho de obtentor en el capítulo cuarto del Acuerdo 035 de 2003, por el cual se expide el reglamento sobre Propiedad Intelectual; no obstante, no hay una política específica al respecto. Por ello, para construir esta propuesta, se llevó a una cabo revisión de literatura, de bases de datos y entrevistas semiestructuradas. Así, en la base de datos PLUTO de la UPOV, se encontró que en Latinoamérica hay 46 universidades que han conseguido 779 derechos de obtentor, y ninguna de estas

instituciones tiene establecida una política clara con respecto a ellos, a diferencia de universidades europeas o norteamericanas (Tracy, Dawson y Moore, 2016). De este modo, con la información recolectada se plantearon varios elementos para tener en cuenta en el desarrollo de la política interna:

- a. *Financiación*. Los programas de investigación para el desarrollo de variedades vegetales son largos y costosos. Por ello, se deben solicitar, al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), convocatorias específicas para el área de fitomejoramiento debido a su importancia en el sistema agroalimentario. Además, la universidad debe gestionar recursos directamente con los gremios de producción y desarrollar convocatorias internas específicas. También se propone que IES solicite al Minciencias la inclusión del derecho de obtentor en la “Convocatoria nacional para el apoyo a la presentación de patentes vía nacional y vía PCT y apoyo a la gestión de la propiedad intelectual”.
- b. *Germoplasma*. Las fuentes principales que los fitomejoradores usan son colecciones de trabajo, bancos de germoplasma, o comunidades locales. Por ello, se necesita la formalización de las colecciones de trabajo que cumplan con la regulación vigente: los decretos 1375 y 1376 de 2013. Además, se recomienda impulsar el uso del Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material (ANTM) del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, como parte de las acciones para impulsar la ratificación del tratado por parte del gobierno nacional. Se recomienda también la construcción de acuerdos públicos con las comunidades que tengan materiales genéticos, para reconocer y proteger sus intereses.
- c. *Participación en la titularidad del derecho de obtentor*. El criterio específico debe ser establecido en el grupo de investigación, por medio de reuniones internas y previas, en las que los integrantes discutan el desarrollo del proceso para reconocer a quienes hacen un aporte significativo. El acuerdo debe quedar explícito en un documento debidamente firmado.
- d. *Retribuciones al fitomejorador*. En la regulación interna, se reconoce la participación de los investigadores en los beneficios económicos, derivados de los derechos de obtentor. Sin embargo, no hay reconocimiento por la obtención del registro comercial de variedades, asunto que precisa el desarrollo de actividades intensivas de investigación en las pruebas de evaluación agronómica, y culmina con un informe técnico que es evaluado por pares del ICA. Por ello, se sugiere establecer puntos salariales similares al de una publicación tipo A.
- e. *Formación en programas de fitomejoramiento y alianzas*. Se necesitan asignaturas y seminarios donde los estudiantes profundicen en conceptos

de derechos de propiedad intelectual y regulación aplicada a semillas; además del desarrollo de diplomados sobre semillas, con la participación de instituciones como ICA y ACOSEMILLAS. También se debe construir una alianza interinstitucional con el ICA para ampliar su capacidad de gestión. Para mantener los productos de los programas de posgrado, en esta etapa de relevo generacional, se deben formar investigadores en el área de mejoramiento genético convencional que complementen su formación con posdoctorados en el exterior. Se deben seleccionar los mejores estudiantes del programa.

- f. *Unidad de fitomejoramiento de la universidad.* La resolución ICA 003168 del 7 de septiembre de 2015 es la última de una serie que, desde 1991, obliga a las instituciones a realizar investigación en fitomejoramiento para registrar ante el ICA sus unidades (UIF). La resolución ICA 003523 de 2008 ordena el registro como UIF de materiales convencionales y modificados genéticamente de las especies de arroz y papa. Luego, mediante la resolución ICA 03722 de 2012, se amplió el registro para cubrir las especies de yuca, soya, algodón y maíz. Por lo anterior, se cree que lo más eficiente sería centralizarlas en una sola UIF, para organizar las actividades de investigación, puesto que se hace con relación al NIT institucional. Este manejo implica la presentación de informes anuales, por lo que se sugiere usar la plataforma Hermes y generar una nueva pestaña en la sección de “autorizaciones ambientales”, para que los líderes de los grupos de investigación suban allí sus informes. Estos deben ser recogidos por un funcionario y presentados oficialmente por la universidad.
- g. *Mesa técnica.* La pregunta clave del proceso tiene que ver con la decisión de proteger o no la variedad vegetal desarrollada. El mecanismo que se sugiere es establecer una mesa técnica conformada por el profesor a cargo de la solicitud, un profesional de la facultad de derecho experto en el área, un funcionario de la Vicerrectoría de Investigación, un economista agrícola experto en asuntos de mercado y seguridad alimentaria, y un representante de los docentes de fitomejoramiento.

## Referencias

- Ankrah, S. y AL-Tabbaa, O. (2015). Universities-industry collaboration: A systematic review. *Scandinavian Journal of Management*, 31(3), 387-408. doi: 10.1016/j.scaman.2015.02.003.
- Baglieri, D., Baldi, F. y Tucci, C. (2018). University technology transfer office business models: One size does not fit all. *Technovation*, 76-77, 51-63. doi: 10.1016/j.technovation.2018.05.003.

- Celis, J. y Acosta, O. (2016). Industrial Ph.D. Programs for the Strengthening of the Industry's Production of Innovation in Colombia. *Innovar*, 26(62), 129-146. doi: 10.15446/innovar.v26n62.59393.
- Celis, J. y Acosta, O. (2017). Relaciones universidad-industria: entre lo público y lo privado. En A. Chaparro (Ed.), *Crear y proteger. Propiedad intelectual y transferencia de tecnología en la universidad* (pp. 103-144). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (1999). *Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del artículo 669 del Código Civil, C-595/99*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.
- Hoen, E. (2016). *Private patents and public health. Changing intellectual property rules for access to medicines*. Health Action International. Amsterdam: Health Action International. Recuperado de <https://haiweb.org/wp-content/uploads/2016/07/Private-Patents-Public-Health.pdf>
- ICA. (2017). *Legislación sobre protección a los derechos de obtentores vegetales*. Bogotá: ICA. Recuperado de [https://www.ica.gov.co/getattachment/ICAComunica/Infografias/cartilla\\_legislacion\\_obtentores.pdf.aspx?lang=es-co](https://www.ica.gov.co/getattachment/ICAComunica/Infografias/cartilla_legislacion_obtentores.pdf.aspx?lang=es-co)
- Lamprea, B. Lizarazo, N. y Buitrago, G. (2017). Propiedad Industrial en el Contexto Universitario: El caso de la Universidad Nacional de Colombia. En A. Chaparro (Ed.), *Crear y Proteger* (pp. 13-68). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- MinCiencias. (2019). Propuestas de la Misión Internacional de Sabios 2019. En *Misión de Sabios - Colombia 2019* (pp. 1-27). MinCiencias.
- Ndonzuau, F., Pirnay, F. y Surlémont, B. (2002). A stage model of academic spin-off creation. *Technovation*, 22(5), 281-289. doi: 10.1016/S0166-4972(01)00019-0.
- OMPI. (2016). *Principios básicos de la propiedad industrial*. Suiza: OMPI.
- Parlamento Andino. (2020). *Marco Normativo para el Fomento del Desarrollo de Patentes Universitarias*. Bogotá: Comunidad Andina de Naciones.
- Perkmann, M., Tartari, V., McKelvey, M., Autio, E., Broström, A., D'Este, P., ...Sobrero, M. (2013). Academic engagement and commercialisation: A review of the literature on university-industry relations. *Research Policy*, 42(2), 423-442. doi: 10.1016/j.respol.2012.09.007.
- Rengifo, E. (2016). *Derecho de Patentes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Steruska, J., Simkova, N. y Pitner, T. (2019). Do science and technology parks improve technology transfer? *Technology in Society*, 59, 101-127. doi: 10.1016/j.techsoc.2019.04.003.
- The Economist. (8 de agosto de 2015). A question of utility: Patents are protected by governments because they are held to promote innovation. But there is

- plenty of evidence that they do not. *The Economist*, pp. 1-12. Recuperado de <https://www.economist.com/international/2015/08/08/a-question-of-utility>
- Tracy, W., Dawson, J. y Moore, V. (2016). *Intellectual Property Rights and Public Plant Breeding Recommendations, and proceedings of a conference on best practices for intellectual property protection of publically developed plant germplasm*. Wisconsin: College of Agricultural and Life Sciences, University of Wisconsin-Madison. Recuperado de <https://ucanr.edu/sites/sbc/files/271437.pdf>
- Williams, H. (febrero de 2013). Intellectual Property Rights and Innovation: Evidence from the Human Genome. *Journal of Political Economy*, 121(1), 1-27.
- WIPO. (2019). Global Innovation Index 2019 Rankings Country/Economy. En *Global Innovation Index Report* (pp. IV-IX). Geneva: World Intellectual Property Organization.
- WIPO. (2020) *Public Policy in IP*. Geneva, World Intellectual Property Organization. Recuperado de [https://www.wipo.int/ip-development/en/policy/ip\\_policy.html](https://www.wipo.int/ip-development/en/policy/ip_policy.html)



El control  
concomitante y  
preventivo de la  
reforma al control  
fiscal colombiano  
y su relación con la  
auditoría continua

**Francisco Javier Valencia Duque**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales



## Introducción

La reciente aprobación de la reforma al régimen del control fiscal colombiano contempla la incorporación de mecanismos de auditoría continua, a través de lo que el acto legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020 han denominado “control concomitante y preventivo”, concepto criticado por algunos actores sociales como el retorno a las viejas prácticas desarrolladas por los organismos de control, antes de la actual Constitución Política de Colombia.

El pasado 14 y 15 de noviembre de 2020, se llevó a cabo, en la Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales, el segundo congreso internacional y tercero nacional, de control en línea y auditoría continua, de forma conjunta con la Contraloría General de la República, donde participaron cerca de 180 asistentes, de 40 municipios del país, y 37 Contralorías. En este espacio se buscó—incluyendo los congresos previos desarrollados en la Universidad Nacional de Colombia— concientizar y dotar, a los actores del control fiscal colombiano, de conceptos y herramientas para incorporar las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) en procesos de auditoría gubernamental, no solo para ser más pertinentes en un entorno dominado por estas, sino también para lograr

mayores niveles de efectividad y disminuir la latencia existente entre el momento en que se materializan los diferentes riesgos de la administración pública y el momento en que actúan los órganos de control del país. Lo anterior con el objetivo de aportar a la construcción de un modelo de auditoría continua para el control fiscal colombiano.

El capítulo parte de la génesis histórica de la problemática del control fiscal colombiano y la relación existente entre la auditoría continua y el control concomitante y preventivo como insumo para aportar, al menos, de forma parcial, a su solución a través del modelo propuesto por la Universidad Nacional de Colombia en el contexto normativo actual de la reforma. En este sentido, y no de manera directa, los aportes realizados por la Universidad Nacional de Colombia, desde hace ya varios años, han influido e influirán en la construcción de un modelo de control fiscal más eficaz y eficiente para el país.

## Antecedentes

### La crisis del control fiscal colombiano

El control fiscal colombiano está regido actualmente por los artículos 267 al 274 de la Constitución Política de Colombia. Algunos de ellos han sido modificados recientemente por el acto legislativo 04 de septiembre de 2019 y reglamentados principalmente por la Ley 42 de 1993 (*Sobre la Organización del control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*), la Ley 610 de 2000 (*Sobre el Proceso de Responsabilidad Fiscal*) y el Decreto 403 de marzo de 2020 que desarrolló el acto legislativo No. 04 de 2019, relacionados con el fortalecimiento del control fiscal.

Su institucionalidad está representada por 68 organismos de control, como se puede observar en la tabla 12.1. Si bien se ha venido enfrentando, como cualquier sistema, a diferentes problemáticas para dar cumplimiento a su misión en el contexto de la administración pública, una de ellas, y sin lugar a duda la más importante, es su falta de efectividad y oportunidad, tal como ha venido registrando a lo largo de los años la misma Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, e incluso el Banco Mundial en alguna de sus publicaciones (Auditoría General de la República, 2010; Auditoría General de la República y Banco Mundial, 2011; Restrepo et al., 2010). De este manera, esta situación ha terminado en lo que los medios y diferentes autores han denominado como: *la crisis del control fiscal colombiano* (Urrego, 2018; Valencia, 2015).

Tabla 12.1 Organismos de control que conforman el control fiscal colombiano

Organismo de Control	Número
Contraloría General de la República	1
Auditoría General de la República	1
Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá	1
Contralorías Departamentales	32
Contralorías Municipales	28
Contralorías Distritales	5

Fuente: Valencia y Marquez, 2019, p. 26.

## La auditoría continua y su relación con el control concomitante

La comunidad científica y profesional de auditores ha destacado, en los últimos años, la necesidad de que las organizaciones responsables de garantizar el aseguramiento organizacional, como parte del buen gobierno corporativo, incorporen en su labor cotidiana las bondades de las tecnologías emergentes para automatizar sus procedimientos y mejorar la eficacia y la eficiencia de sus procesos. Estas tecnologías emergentes e incluso omnipresentes a partir de la revolución 4.0, se encuentran incorporadas en la cotidianidad organizacional. Así, tecnologías como el análisis de datos, inteligencia artificial, *blockchain*, minería de textos, auditoría continua, automatización robótica de procesos (RPA), auditoría ágil e, incluso, el uso de drones en labores de auditoría, permiten que esta función tanto privada como pública mejoren su efectividad.

En particular, la auditoría continua fue definida originalmente, en 1999, por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (The American Institute of Certified Public Accountants [AICPA]) y el Instituto Canadiense de Contadores Públicos (The Canadian Institute of Chartered Accountants [CICA]) como una metodología para la emisión de informes de auditoría en simultáneo o en un corto periodo de tiempo después de la ocurrencia de los hechos relevantes (Searcy et al., 2003). Más tarde, el Instituto de Auditores Internos, a través de su guía de auditoría de tecnología global número 3, estableció una de las definiciones más generalizadas: “La auditoría continua es todo método utilizado por los auditores para realizar actividades relacionadas con la auditoría en forma (más) continua. Es la secuencia de actividades que abarcan desde la evaluación continua de control hasta la evaluación continua de riesgos” (Coderre, 2005, p. 7).

Desde su definición inicial hasta la fecha, se han generado más de treinta modelos para su implementación. Una muestra de ello se puede observar en la tabla 12.2.

**Tabla 12.2** Modelos de auditoría continua a nivel internacional

N.º	Año	Modelo
1	1989	Modelo de Groomer y Murthy
2	1991	Continuous Process Auditing System (CPAS) (Caso AT y T)
3	2001	Continuous Audit: Model Development and Implementation within a debt covenant compliance domain. (Modelo Woodroof)
4	2002	Modelo Rezaee
5	2002	Oficina de Auditoría Nacional de China
6	2003	Model for secure continuous auditing (Modelo Onions)
7	2004	Hospital corporation of America (HCA)
8	2004	A continuous auditing web services model for XML-based accounting systems
9	2005	Caso de Implementación en la Policía Montada Real de Canadá (RCMP)
10	2005	Modelo de Auditoría Continua del Instituto de Auditores Internos
11	2005	Model for transaction-based continuous auditing
12	2005	Embedded Audit Modules in Enterprise Resource Planning Systems: Implementation and Functionality
13	2006	Continuous Monitoring of Business Process Controls (CMBPC) (Caso SIEMENS)
14	2007	Agent-based Continuous Audit Model (ABCAM)
15	2007	A Theoretical and Technical Model of an External Continuous Auditing System
16	2007	Continuous Auditing from a practical perspective
17	2007	Continuous Auditing Model in the context of independent audits
18	2008	On application of SOA to Continuous Auditing
19	2008	The Web-service-based Continuous Auditing Model (WSCAM)
20	2008	Modelo Audit Server, de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (Argentina)
21	2010	Continuous Assurance - Guía 42 de ISACA
22	2010	Continuous Auditing Immune Model based on Object-oriented Rule Base (CAIMOR)
23	2010	Caso Unibanco (Brasil)

N.º	Año	Modelo
24	2010	Auditoría Continua: mejores prácticas y caso real
25	2010	Modelo de Auditoría Continua propuesto por el Instituto de Contadores Públicos de Australia
26	2010	Modelo CRCA (Continuous Risk and Control Assurance)
27	2011	Innovation and Practice of Continuous Auditing
28	2011	Metodología Mainardi
29	2013	The Predictive Audit Framework
30	2014	Guía para implantar con éxito un modelo de Auditoría Continua

Fuente: Valencia y Tamayo, 2017, p. 468.

## Auditoría concurrente y concomitante

Existen diversos términos para denotar la importancia de disminuir la latencia existente entre el momento en que ocurre un evento y el momento en que es detectado por la función de auditoría, estos términos van desde la auditoría continua y concurrente hasta la concomitante, que es el término utilizado en la reforma al control fiscal colombiano establecido en el acto legislativo 04 de 2019.

De acuerdo con la Real Academia Española, la palabra *concomitante* es un adjetivo que significa que “aparece o actúa juntamente con otra cosa”. Su sinónimo es la palabra *concurrente*.

Se acude al término concurrente, debido a que algunos países, como la India, han incorporado, en este caso a través del Banco Central de la India (Reserve Bank of India), las auditorías concurrentes, definidas como un examen sistemático y oportuno de transacciones financieras que se realiza de forma regular para garantizar exactitud, autenticidad y cumplimiento de directrices y procedimientos (Nagda, 2018), y tiene como objetivo acortar el intervalo entre una transacción y su examen independiente (Reserve Bank of India, 2019).

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que, en función de la variable tiempo, y tal como se puede apreciar en la tabla 12.3, las auditorías continuas, concurrentes y concomitantes tienen el mismo significado para efectos de su implementación en el control fiscal colombiano.

**Tabla 12.3** Paralelo en las definiciones de auditoría continua, auditoría concurrente y auditoría concomitante

Auditoría continua (Instituto de Auditores Internos)	Auditoría concurrente (Banco Central de la India)	Auditoría concomitante (Contraloría General de la República)
“La auditoría continua es todo método utilizado por los auditores para realizar actividades relacionadas con la auditoría en forma <i>(más) continua</i> . Es la secuencia de actividades que abarcan desde la evaluación continua de control hasta la evaluación continua de riesgos” (Coderre, 2005, p. 7)	Las auditorías concurrentes son un examen sistemático y oportuno de transacciones financieras, que se realizan de forma <i>regular</i> para garantizar exactitud, autenticidad y cumplimiento de directrices y procedimientos (Nagda, 2018).	Será de carácter excepcional, no implicará coadministración, y deberá realizarse <i>en tiempo real</i> a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información (Decreto 403 de 2020).

Fuente: elaboración propia.

## Propuesta y acciones para el desarrollo de un modelo de auditoría continua para el control fiscal colombiano

Valencia (2015) ha propuesto un modelo de auditoría continua que permita, desde una perspectiva tecnológica, aportar a la construcción de un control fiscal más oportuno y eficiente. Este se dio en un contexto con características particulares que, en su momento, existían en el país. Su estructura final puede observarse en la figura 12.1.

Como parte de la construcción de este modelo, se ha creado, además de diversos artículos y ponencias a nivel nacional e internacional, un congreso nacional y dos congresos internacionales, tal como se puede observar en la tabla 12.4. En ellos, se socializaron experiencias que se aportaron desde la perspectiva del autor del modelo, desde los mismos actores del control fiscal colombiano, y desde otras perspectivas que sirvieron como insumo para lograr materializar estas iniciativas.



**Tabla 12.4.** Congresos nacionales e internacionales alrededor del control en línea y la auditoría continua

Año	Congreso	Entidades organizadoras	Sitio
2019	II Congreso Internacional y III Nacional de Control en Línea y Auditoría Continua	Universidad Nacional de Colombia / Contraloría General de la República	Universidad Nacional de Colombia (Manizales).
2013	I Encuentro Internacional y II Nacional de Control en Línea y Auditoría Continua	Universidad Nacional de Colombia / Contraloría General del Municipio de Manizales.	Universidad Nacional de Colombia (Manizales).
2012	I Encuentro Nacional de Control en Línea y Auditoría Continua	Universidad Nacional de Colombia / Contraloría General del Municipio de Manizales.	Universidad Nacional de Colombia (Manizales).

Fuente: elaboración propia.

## **Desarrollo de modelos alternativos de construcción de un modelo de control concomitante y preventivo basado en un modelo de auditoría continua**

A partir de constructos conceptuales, productos de una tesis doctoral, diferentes *papers*, ponencias a nivel nacional e internacional, y, en particular, a partir de las diferentes ponencias de actores públicos y privados en los tres congresos desarrollados para tal fin, se pueden observar en el país dos modelos alternativos de construcción: uno en la Contraloría General de la República, y otro en las Contralorías Territoriales en proceso de desarrollo en la Contraloría General del Quindío. Este último modelo es desarrollado por la Universidad Nacional de Colombia y será descrito a continuación.

### **Modelo basado en la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI)**

Para dar cumplimiento a lo establecido en el acto legislativo 04 de 2019, reglamentado mediante el Decreto 403 de 2020, se creó, en la Contraloría General de la República, a través del Decreto 2037 de 2019, la DIARI, cuya principal función es dirigir la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y procedimientos relacionados con el acceso, acopio, custodia, seguridad, uso, análisis y aprovechamiento de datos e información que contribuyan a incrementar la eficiencia, eficacia y resultados con valor agregado de las acciones de

vigilancia y control fiscal. Para tal fin, este modelo cuenta con tres unidades: Unidad de Información, encargada de la adquisición, acceso, almacenamiento, seguridad, uso, generación de información y datos; Unidad de Análisis de la Información, responsable de los procesos de minería, cruces y analítica de datos como insumos para el proceso auditor micro, macro y de reacción inmediata; y la Unidad de Reacción Inmediata, responsable de las acciones de vigilancia y control fiscal en tiempo real.

Dentro de las actividades desarrolladas por la DIARI, se encuentra, principalmente, la revisión de la calidad de los datos, los cruces de información y el desarrollo de modelos de análisis con alertas, entre los que se encuentran el modelo de cadena presupuestal, modelos de revisión contractual con esquemas de georreferenciación, modelos de revisión del programa de alimentación escolar (PAE), y modelo de sobrecostos en contratación (en especial los desarrollados en el periodo de pandemia). De este modo, teniendo en cuenta la información resultante, se llevan a cabo indagaciones preliminares y acciones especiales.

Para llevar a cabo estas actividades, la DIARI cuenta con recursos humanos suficientes y especializados para cumplir con los requerimientos previstos por los objetivos de esta unidad y de la Contraloría General de la República.

## Modelo de vigilancia fiscal para las contralorías territoriales

Teniendo en cuenta las restricciones presupuestales de las contralorías territoriales y, por ende, la poca probabilidad de contar con una DIARI en este tipo de entidades se ha propuesto para ellas, a partir del modelo de auditoría continua desarrollado por la Universidad Nacional de Colombia, uno fundamentado en los siguientes planteamientos:

- ➔ Modelo orientado a la vigilancia fiscal. Basado en el Decreto 403 de marzo de 2020, se le dio identidad propia cuando en el artículo 2 se consagró que la vigilancia fiscal consistía en observar el desarrollo de los procesos o la toma de decisiones de las entidades sujetas de control, sin intervenir o tener injerencia en ellas. De este modo, se debe ejercer luego la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para llevar a cabo el control respectivo.
- ➔ Orientación hacia la función de advertencia como uno de los componentes esenciales de un modelo de auditoría continua, el cual se encuentra establecido en el artículo 68 del mismo Decreto 403. Esta es una función exclusiva de la Contraloría General de la República y es definida como un pronunciamiento no vinculante a través del cual el Contralor General de la República previene a un gestor fiscal sobre la detección de un riesgo inminente, con el fin de que el gestor evalúe

- de manera autónoma la adopción de las medidas que considere pertinentes y, de esta forma, evite que el daño se materialice o se extienda.
- Principio de uso de datos abiertos y reutilización de datos definido por la Ley 1712 de 2014, relacionada con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública nacional.
  - Reutilización de datos e información publicada en diversas plataformas tecnológicas gubernamentales ya existentes, tales como: el portal de datos abiertos ([www.datos.gov.co](http://www.datos.gov.co)), Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA) (<https://www.procuraduria.gov.co/portal/ITA.page>), FURAG (<https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/furag>), Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) (<https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>), Sistema de Estadísticas Territoriales (TERRADATA) (<https://terridata.dnp.gov.co/>), entre otros.
  - Capacitación a auditores gubernamentales territoriales en análisis de datos, gestión integral y auditoría orientada a riesgos, con el objetivo de apropiarse del modelo.
  - Uso de *software* generalizado de auditoría y *software* libre para llevar a cabo procesos de análisis de datos.
  - Estandarización de la auditoría basada en riesgos para las diferentes tipologías establecidas en la guía de auditoría territorial.
  - Desarrollos a la medida para articular fuentes de datos y generación de alertas.
  - Generación de directrices complementarias para el reporte de la cuenta, basado en datos y dirigido por las Contralorías Territoriales a sus sujetos de control.

Este modelo se desarrolló en la Contraloría General del Quindío. Para ello, se realizó el inventario de datos abiertos existentes a nivel nacional para cada uno de los 36 sujetos y 74 puntos de control, previa revisión del estado actual de avance de la estrategia de gobierno en línea como insumo esencial para su desarrollo. De igual forma, también se inició el proceso de formación en técnicas de análisis de datos para cerca de 20 auditores gubernamentales que desarrollan su labor en la entidad. Además, se construyó una solución tecnológica que permita integrar las diferentes fuentes de datos y articularlas con la nueva guía de auditoría territorial que se encuentra en proceso de implementación en cada una de las 65 auditorías territoriales.

Por último, es importante mencionar que uno de los elementos fundamentales para la construcción del modelo de auditoría continua territorial, es el compromiso de la entidad, en cuya dirección se encuentra el Contralor que, para este caso, estableció como slogan de su gestión el siguiente: “Vigilancia fiscal hacia la auditoría continua”. Esto como una forma de demostrar su interés en el

proyecto y las bondades que traerá este tipo de modelos para la modernización del control fiscal en Colombia.

## Referencias

- Auditoría General de la República. (2010). Reformar el Control Fiscal Territorial. *SINDÉRESIS*, 13, 43
- Auditoría General de la República, y Banco Mundial. (2011). *Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia*. Bogotá
- Coderre, D. (2005). *Guide 3: Continuous Auditing: Implications for Assurance, Monitoring, and Risk Assessment* (pp. 1-41). Florida: The Institute of Internal Auditors
- Nagda, J. (2018). *Introduction to concurrent audit y KYC/ AML Compliances*. Recuperado de <https://www.wirc-icai.org/images/material/INTRODUCTION-CONCURRENT-AUDIT-03112018.pdf>
- Reserve Bank of India. (2019). *Sistema de auditoría concurrente*. Nueva Delhi. Recuperado de <https://www.rbi.org.in/Scripts/NotificationUser.aspx?Id=11691yMode=0>
- Restrepo, M., Araujo, R. y Tuta, G. (2010). Control fiscal territorial. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia. En *Control* (pp. 1-195). Bogotá: Facultad de Jurisprudencia. Universidad del Rosario.
- Searcy, D., Woodroof, J. y Behn, B. (2003). Continuous audit: the motivations, benefits, problems, and challenges identified by partners of a Big 4 accounting firm. *Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences* 10. doi: 10.1109/hicss.2003.1174565
- Urrego, S. (2018). *Control fiscal público en Colombia: una propuesta de reforma*. Cali: UNAD.
- Valencia, F. (2015). *La Auditoría Continua, una herramienta para la modernización de la función de auditoría en las organizaciones y su aplicación en el control fiscal colombiano*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/50332/1/10280374.2015.pdf%5Cnhttp://www.bdigital.unal.edu.co/50332/>
- Valencia, F. y Marquez, L. (2019). *La Auditoría Continua, una propuesta para el control concomitante y preventivo*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia
- Valencia, F. y Tamayo, J. (2017). Modelos de auditoría continua: una propuesta taxonómica. *Journal of Information Systems and Technology Management*, 14(3), 463-481. doi: 10.4301/S1807-17752017000300010





El patrimonio cultural  
subacuático en  
Colombia: prioridades  
para una política  
pública

**Antonio José Rengifo Lozano**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá



## Introducción

Hasta finales del siglo xx Colombia fue un país eminentemente andino, centrado territorialmente en ese macizo montañoso por voluntad política propia. Luego, sobre todo a partir de los años ochenta, empiezan a ser evidentes los esfuerzos diplomáticos notables y de resultados concretos para definir delimitaciones con Estados con los cuales el país colinda en sus espacios marítimos.

De este modo, solo a principios del siglo xxi empiezan a percibirse disposiciones institucionales y esfuerzos reales para la promoción del desarrollo y la ocupación de los espacios marítimos, principalmente con la adopción, en 2007, de una Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros. No obstante, como demuestran experiencias de otros países, para desarrollar una vocación marítima Colombia requiere de mayores esfuerzos institucionales y del sector privado, como también asumir una posición clara respecto a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el referente jurídico alrededor del cual se teje, para todos los Estados del mundo, la institucionalidad internacional de los espacios oceánicos que, por las características propias del medio físico, están interconectados ocupando casi el 75 % de la superficie del planeta.

Es precisamente en ese contexto histórico, geográfico e institucional que hay que clarificar las prioridades y considerar críticamente las probabilidades de construcción de recomendaciones de política pública, para el patrimonio cultural subacuático yacente en aguas de Colombia, en la cual intervienen las complejidades arqueológicas e históricas propias de los naufragios de interés cultural, la posición de Colombia frente a la Convención de París de 2001 para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, y algunas decisiones judiciales relacionadas con los naufragios históricos de La Fragata Nuestra Señora de las Mercedes y del galeón San José, documentado como uno de los naufragios históricos más importantes y más disputados del planeta.

Una propuesta, que ha sonado por varios años, para la creación en Portugal, del primero y más duradero de los imperios coloniales, de un monumento o memorial, aún sin construir, dedicado a conmemorar y denunciar la larga historia y los millones de víctimas de la práctica infame de la esclavitud, ha suscitado intensos debates sobre la forma como ese país europeo debería enfrentar su pasado colonial y asumir su presente multirracial. Portugal, orgulloso de la osadía y la pericia de sus navegantes para abatir las adversidades del océano, y dispuesto siempre a cantar las glorias de la llamada Época de los Descubrimientos, se muestra remiso a hacer memoria histórica de la responsabilidad de los portugueses en el tráfico que, durante cuatro siglos, llevó a América, Asia y la misma Europa a más de seis millones de africanos en condiciones de esclavitud.

Las potencias coloniales del pasado presentan, en diferentes grados, dificultades para lidiar con los procesos del colonialismo y con los mecanismos del neocolonialismo actuantes en el derecho y están relacionados, sobre todo, con las controversias recientes sobre el patrimonio cultural subacuático, tal como lo ha demostrado el caso de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes, adelantado por España contra la compañía privada estadounidense de exploraciones submarinas Odyssey Marine Exploration.

Los naufragios arqueológicos de la época colonial, cuyas cargas aparecen en nuestros tiempos, por lo general, abarrotadas de materias primas y metales preciosos aún preservados, provenientes de una parte del mundo sometida a la dominación colonial, son desde luego cápsulas del tiempo, pero, más que eso, también son la expresión del microcosmos de toda una época. Lo anterior no pasaría de ser una constatación si no fuera porque la impronta de ese mundo colonial presenta el riesgo de ser trasladada o reproducida por el derecho internacional actual, sobre todo el derecho internacional del mar, a través de la reivindicación de la figura de la inmunidad soberana, que pretenden hacer valer algunas potencias coloniales de antaño, para que sea aplicada judicialmente a los naufragios de su bandera, como en efecto ha resultado ser, mediante sentencias judiciales.

La representación de los territorios y de los espacios oceánicos y el desarrollo de ciencia y tecnología para la exploración científica marina son elementos

que constituyen un factor de primer orden en la elaboración de una política pública de Estado para el patrimonio cultural subacuático. Otro factor importante es el estudio y consideración del problema de la reivindicación, que hacen hoy las potencias coloniales de antaño sobre los naufragios históricos de su bandera, poco estudiada en Colombia y en otros países de la región. Incluso, en algunos ensayos de historia, este debería ser un factor de primer orden para una política pública en Colombia sobre el patrimonio cultural subacuático. Como puede verse, de los dos factores antes enunciados se desprende claramente la urgencia de enfrentar con mecanismos institucionales y judiciales las variadas controversias, presentes y potenciales, que pesan sobre el mencionado patrimonio, principalmente sobre el emblemático galeón San José.

El presente capítulo expone los factores que inciden en la consolidación de una política pública para el patrimonio cultural subacuático en Colombia, bajo la premisa de un cuestionamiento a los mecanismos que pretenden ser aplicados hoy, desde una perspectiva eurocéntrica y excluyente, a ese patrimonio a través de la diplomacia y el derecho internacional. En la primera parte, se hará un análisis de los territorios y espacios oceánicos en sus relaciones con el patrimonio cultural y el caso de cooperación sobre patrimonio subacuático entre Bolivia y España. Luego, en la segunda parte, se expondrá el impacto, sobre las políticas públicas del patrimonio cultural subacuático, de las decisiones judiciales en las arduas controversias que se han generado respecto de los naufragios históricos de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes y del galeón San José.

Finalmente, se concluirá haciendo énfasis sobre la necesidad de generar un mayor conocimiento científico de los naufragios históricos, para esclarecer mecanismos de implementación de las políticas públicas a partir de un contraste crítico entre las dinámicas excluyentes de los países que en el pasado fueron potencias coloniales y las visiones que hay que construir desde los países del sur.

## **Los naufragios de importancia histórica como vestigios del colonialismo**

En tiempos de pandemia y movimientos sociales, las manifestaciones de protesta se extendieron por el mundo entero para rechazar la muerte de George Floyd, ciudadano afroamericano, en Minneapolis (ciudad de Minnesota en Estados Unidos de América), que murió como víctima de brutalidad policial. En el decurso de estos sucesos, el derrumbamiento y sabotaje a varias estatuas que rinden homenaje a personajes de la historia, considerados genocidas, etnocidas, esclavistas e incluso filósofos comprometidos con el apoyo a esos crímenes y tráfico marítimos, se extendió a diversas ciudades del mundo. Esta fue una ola mundial, pues la globalización también aporta al replanteamiento de ciertas

lecturas de la historia y a visiones más equilibradas sobre los procesos del pasado que deberían tener en cuenta a las víctimas. Además de las representaciones de los territorios y espacios oceánicos en sus relaciones con el patrimonio cultural, es necesario esclarecer el impacto que pueden ejercer los mecanismos de cooperación, tal como el que se dio entre España y Bolivia.

## Territorios y espacios oceánicos

Los viajes de Cristóbal Colón abrieron nuevas rutas y una era de anexión, que duró varios siglos, de vastos territorios de todos los continentes a potencias que tuvieron los medios y los conocimientos para desarrollar las empresas de navegación y extracción de materias primas y metales preciosos. Así, las representaciones de los espacios territoriales y de las temporalidades ejercen un impacto en el estudio y análisis de los naufragios históricos. Desde una perspectiva colonialista, los territorios dominados en el pasado eran bienes vacantes, carentes de dueño y, por tanto, susceptibles de apropiación por ocupación, lo cual dio paso también a la aculturación. La consecuencia de esa visión es clara: los naufragios surgidos de esos espacios y en aquel tiempo serían hoy de propiedad de esas potencias marítimas del pasado.

A la visión reduccionista de la historia que tiende a desvalorizar los saberes y la fuerza de trabajo que en el pasado contribuyeron a hacer realidad las riquezas de los naufragios históricos que hoy perduran, es preciso contraponer una epistemología del sur que supere la lógica eurocéntrica, fundada en la valoración de los conocimientos surgidos de las luchas contra el sufrimiento causado por el colonialismo. Una historia de los tiempos, del espacio y del reconocimiento del otro es necesaria para construir desde el sur una arqueología de los naufragios históricos.

Las dificultades para esclarecer los procesos históricos y culturales del colonialismo y la diversidad de representaciones que surgen necesariamente sobre dichos procesos, se presentan entre las naciones independientes de hoy, con respecto a las potencias que en el pasado sometieron vastos territorios y culturas por dominación colonial y que, en muchos círculos oficiales, hoy celebran su hazaña. Tal es el caso de, como se hizo evidente en 2019 con las celebraciones, promovidas por España y Portugal, del quinto centenario de la circunnavegación del globo o primera vuelta al mundo, iniciada por el portugués Fernando de Magallanes y culminada por el marino español Juan Sebastián Elcano, convertido en héroe por los avatares de la historia, después de la muerte del navegante luso en Filipinas, en el curso de la expedición de cinco paquebotas, patrocinada por la corona española.

El episodio de la circunnavegación del globo, puntual en la historia de los descubrimientos, suscitó encendidos debates entre historiadores de los dos

países europeos, no solo sobre ese episodio histórico sino también sobre la organización de la conmemoración, cuestión que fue zanjada finalmente con la aceptación de que ambos países, España y Portugal, compartirían las celebraciones del quinto centenario de la primera vuelta al mundo, por lo que el hecho histórico pasó a considerarse como una gesta ibérica, en vez de española. Las conmemoraciones durarían hasta el 2022 (Cebrián, 2019).

La verdad es que, sin Magallanes, Elcano probablemente no habría sido más que un buen marinero inadvertido para la historia mientras que, sin Elcano, el almirante portugués probablemente hubiera completado su hazaña si no hubiese sido por los eventos en la Isla de Mactán que terminaron con su vida. En cuanto a las controversias históricas sobre ese importante evento, considerado como la primera globalización de la historia, es pertinente resaltar en esas conmemoraciones la falta de espacios para la presentación de las visiones históricas de los países del sur visitados por la expedición de Magallanes.

Las tensiones y rechazos de hoy a las expresiones y reminiscencias del pasado colonial se expresan en el desmonte y sabotaje de las conmemoraciones y estatuas de personajes que apoyaron y fueron partícipes o instigadores del colonialismo y de sus diversas formas de expresión, como la trata y el comercio de personas sometidas a la esclavitud. Con respecto a esto, el historiador Enzo Traverso, profesor en la Universidad de Cornell, hace un llamado a no estigmatizar despectivamente la protesta contra las estatuas y los íconos que pueden ser interpretados desde la historia. La *iconoclastia* de la movilización antirracista global que recorre el mundo desde 2019, como toda acción colectiva que no puede dissociarse de la acción política, merece atención y crítica constructiva, porque no se puede exonerar de una historia de opresión. Como se vio, nuestro patrimonio arquitectónico y artístico está cargado con el legado de la opresión, por lo que el historiador italiano menciona el aforismo de Walter Benjamin, para quien “no hay ningún documento civilizatorio que no sea al mismo tiempo un documento de barbarie” (Traverso, 2020). Por ello, cobra actualidad la urgencia de repensar los procesos históricos, en particular los del colonialismo, para una política pública del patrimonio cultural, desde la perspectiva de los países del sur que fueron colonizados.

Los cuestionamientos a los vestigios del colonialismo y a sus mecanismos asumen diversas formas de expresión, a veces aceptadas. El caso en la Universidad de Edimburgo, donde, en respuesta a la solicitud de 1700 peticionarios, se decidió el cambio de nombre de la Torre que quería hacer honor al filósofo David Hume, ilustra muy bien los efectos de la movilización antirracista global y su impacto en las expresiones supérstites del colonialismo. El Comité sobre Desigualdad y Diversidad de esa universidad escocesa y su Subcomité sobre Antirracismo, en un comunicado el 15 de septiembre de 2020, expresó que, por decisión de la institución, en adelante el edificio se denominaría Plaza George,

como se le había conocido desde 1700. Un aspecto de particular interés es que la decisión se tomó al tener en cuenta las posiciones racistas expresadas por el filósofo desde el siglo XVIII, y conocidas desde ese tiempo, pero “que hoy generan malestar y angustia” (The University of Edinburgh, 2020).

En la ola de protestas de los movimientos sociales contra las violencias que se viven en Colombia, un grupo de indígenas de la etnia Misak derribó la estatua que había sido construida en honor al conquistador español Sebastián de Belalcázar, y que desde el llamado morro de Tulcán se levanta sobre la ciudad de Popayán, capital del departamento del Cauca. Así, el Consejo de Tatas, Taitas, Mayores, Mayoras, Shures y Shuras hizo un juicio a Sebastián Moyano y Cabrera, conocido para la historia como Sebastián de Belalcázar, en el que resultó culpable del delito de genocidio: “Por tal motivo es condenado a que se le reinscriba en la historia universal como genocida de los pueblos que hacían parte de la confederación del Valle de Pubenza”, que circunda la región. Los líderes indígenas explicaron que Belalcázar, que fue condenado en España también por el asesinato de otro conquistador, Jorge Robledo, representa cinco siglos de genocidio, esclavitud y despojo de tierras (Autoridades Indígenas del pueblo Misak, Cauca - Colombia, 2020).

Un replanteamiento de los procesos de colonialismo parece estar al orden del día, como consecuencia de la movilización antirracista global, de la cual no escapa la sociedad colombiana, y que pareció intensificarse después del ya mencionado asesinato a George Floyd, con el que se puso en evidencia el racismo cotidiano que perdura en la sociedad estadounidense y en aquellas que fueron sometidas a la dominación colonial. De este modo, es en el contexto de los territorios y de las luchas de los movimientos sociales antirracistas globales, que aportan otra mirada a los procesos del colonialismo y su herencia, que es necesario interpretar el derribamiento de algunas estatuas, hecho que no se puede entender solamente como una especie de juicio póstumo o actualizado a las aventuras, exacciones y crímenes de los personajes.

La cohesión interna de los territorios es una obligación de los Estados, que deriva, por lo general, de las constituciones políticas. En materia internacional, es deber del Estado también mantener la integridad de los territorios y de los espacios oceánicos. Este hecho, además de responder a un imperativo, tiene repercusiones sobre las políticas públicas del patrimonio cultural en general.

En la historia de Colombia, desde su constitución como república, abundan los casos de pérdidas territoriales. En una de las investigaciones críticas y mejor documentadas sobre este problema, María Cristina Bernat de Bonilla, profesora de la Universidad Javeriana en Cali, pone en evidencia la deficiente gestión diplomática y la debilidad de las reacciones ante las invasiones de países vecinos, hecho que ha tenido como consecuencia la pérdida de extensos y valiosos territorios del Estado colombiano. Esto, según ella, se debe a, en

muchas ocasiones, las posiciones derrotistas en la política exterior. Así, el caso de la separación de Panamá, las complejas negociaciones con Venezuela y unas desafortunadas notas diplomáticas sobre Los Monjes, tuvieron, como consecuencia de posteriores desarrollos del derecho internacional del mar, a la pérdida de extensiones considerables de espacios oceánicos (Bernat de Bonilla, 2001).

La pérdida de territorios y de espacios oceánicos en la historia de Colombia debería conducir a un replanteamiento de las políticas públicas para hacerlas más rigurosas en cuanto a la defensa de la soberanía del Estado y del patrimonio cultural.

Puesto que el presente capítulo trata del patrimonio cultural, es pertinente mencionar que el Estado colombiano tiene la oportunidad única de formular una política pública respecto al caso de restitución de la Colección Quimbaya. Lo anterior puede considerarse como una posición internacional firme de Estado que, a su vez, puede servir de referente para casos similares que ya son avanzados por otros Estados en el mundo.

La Corte Constitucional de Colombia ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Cultura adelantar todas las gestiones diplomáticas, administrativas, jurídicas y económicas, necesarias ante el Estado español, con la finalidad de lograr la repatriación del patrimonio cultural conformado por 122 piezas de la Colección Quimbaya, catalogadas por el Museo de América de Madrid como “136 números de inventario”, que actualmente se encuentran en dicho museo o donde se hallen en el momento en que se materialice la restitución (Sentencia SU 649, 2017).

A pesar de que ya han pasado varios años desde el pronunciamiento de la sentencia, aún no han aparecido los lineamientos para la ejecución de esa decisión, como tampoco aparece la voluntad para adelantar los estudios, que también ordenó la Corte Constitucional, necesarios para identificar, reclamar y gestionar como corresponde la restitución del resto de piezas de la Colección Quimbaya, sacadas ilegalmente de Colombia y que reposan en colecciones privadas y en museos de diversos países.

Debería pensarse en que el cumplimiento de esa obligación, ordenada por la Corte Constitucional, puede contribuir eficazmente a fortalecer las posiciones de Colombia en la escena internacional para la protección del patrimonio cultural de la Nación. Desde luego, quedan todavía las opciones de la ciudadanía: recurrir a mecanismos legítimos que brindan el derecho nacional y el derecho internacional para apoyar el proceso de reclamación de un patrimonio que pertenece a todos los colombianos.

A pesar del historial de pérdidas territoriales que condujeron indirectamente a pérdidas también marítimas, anima constatar que, luego de vencer muchas dificultades, una Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC) haya podido abrirse paso para ser adoptada desde el 1 de julio de 2007.

Actualmente se encuentra en estado de implementación y tiene muy clara la necesidad de asumir al océano desde una visión integral que promueva su desarrollo sostenible, así como los intereses marítimos de la Nación, mediante la estructuración concertada y la puesta en marcha de estrategias que permitan garantizar la cabal administración, aprovechamiento económico, beneficio público, conservación del ambiente, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de los espacios sometidos a jurisdicción nacional, de conformidad con el derecho internacional del mar, en lo que corresponde a las normas de derecho consuetudinario y de legislación nacional.

Hay que señalar también que una Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia fue adoptada por el Ministerio del Medio Ambiente, desde el año 2000, con el objeto de reconocer las distintas acciones de todos los sectores del Gobierno y de la sociedad, y en procura de reconocer el mar, las costas y las regiones insulares como parte constitutiva del Estado colombiano y de sus prioridades. Es obvio que dos décadas después, dicha política pública requiere de una actualización para adaptarla a las evoluciones, prioridades y requerimientos en materia ambiental y en consonancia con la P NOEC adoptada posteriormente (Ministerio del Medio Ambiente - República de Colombia, 2000).

La Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros es concebida como un referente o una “carta de navegación” que permite, de forma coherente y articulada, con otras instituciones del Estado, afianzar y promover sus intereses marítimos. De ella es necesario resaltar algunos ejes y acciones importantes que deberían ser considerados en lo concerniente al patrimonio cultural subacuático.

El documento en el cual se sustenta la Política Nacional del Océano, que ha sido modificado desde su adopción en 2007, dedica particular atención al Fomento de la Cultura Marítima y a la Protección del Patrimonio Cultural. Así, la normatividad colombiana establece un Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, constituido por un conjunto de instancias públicas a nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre él por los bienes y manifestaciones de interés cultural; sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores; las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial; el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información; las competencias y obligaciones públicas; y los particulares articulados entre sí para facilitar la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación.

Entre las líneas de acción, se proponen principalmente las que fomentan los estudios arqueológicos, antropológicos e históricos que conducen al reconocimiento e identificación de las adaptaciones en los procesos de migración y asentamiento de la presencia humana, en los espacios oceánicos y costeros; así

como también las que estimulan el desarrollo de estrategias que contribuyen a la Protección del Patrimonio Arqueológico y Cultural del país en los espacios oceánicos y costeros (Comisión Colombiana del Océano, 2007).

El cumplimiento del último enunciado de la PNEOC antes mencionado, debería haber facilitado el desarrollo de estrategias institucionales para la protección de los naufragios de importancia histórica yacientes en aguas colombianas. Es necesario resaltar que, aun cuando se considera la importancia de ese patrimonio cultural en Colombia, hasta ahora no ha sido dada a conocer ninguna política pública en esa materia.

## **La cooperación entre España y Bolivia sobre patrimonio cultural subacuático**

El caso de cooperación entre España y Bolivia, relacionado con el patrimonio cultural subacuático, presenta características relevantes para las políticas públicas de los países de América Latina. A este respecto, como análisis inicial, es importante resaltar la exclusión de la aplicación de los estándares establecidos en la Convención de la Unesco de 2001 sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, ratificada por esos dos Estados.

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático fue adoptada en París, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), con la finalidad de mejorar la eficacia de las medidas adoptadas en el ámbito internacional, regional y nacional para preservar *in situ* el patrimonio cultural subacuático, o, de ser necesario para fines científicos, su protección, o proceder cuidadosamente a la recuperación de ese patrimonio.

Esa Convención no pretende dirimir disputas o demandas y no reglamenta la cuestión de propiedad de un bien cultural entre las distintas partes interesadas, pero atribuye, entre sus dispositivos, especial importancia a la obligación, de los Estados Parte, de cooperar e intercambiar información, promover la formación en arqueología subacuática e impulsar la sensibilización de la opinión pública sobre el valor e importancia del patrimonio cultural subacuático (Convención Unesco, 2001).

En mayo de 2007, la empresa privada estadounidense de exploraciones submarinas Odyssey Marine Exploration rescató un naufragio histórico en aguas internacionales frente a la costa portuguesa de Algarve, al cual dio el nombre código de *Black Swan* o Cisne Negro. Después se constató que se trataba de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes. Luego de un prolongado caso judicial adelantado sobre la base del hecho histórico cierto de que se trataba de esa fragata, la compañía estadounidense fue obligada a devolver al Estado español el conjunto de monedas y artefactos rescatados.

Después del triunfo judicial en el caso de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes, al cual España dio amplia resonancia mediática, se han producido acercamientos diplomáticos entre ese país y el actual Estado Plurinacional de Bolivia, territorio del cual, en el pasado colonial, salió una parte importante de la carga de la fragata. Lo anterior con el objetivo de definir y concluir un proceso de restauración y catalogación de las monedas y los bienes culturales recuperados de Las Mercedes y de una eventual itinerancia de dichos descubrimientos sobre la consideración histórica de que fueron extraídos de las minas de plata de Potosí.

Vale la pena resaltar brevemente los principales rasgos de ese proceso diplomático en tiempos en los que el surgimiento y la acentuación de movimientos sociales de protesta masiva contra los mecanismos de dominación colonial, que aún persisten en algunas sociedades humanas, contrastan, como puede verse, con el trámite y los resultados de casos judiciales recientes que han tenido por objeto las controversias por naufragios históricos.

En el caso de la fragata, después de intensos debates judiciales, ha quedado evidenciado el resultado a favor de España, pues se reconoció que a ella pertenecía la valiosa carga de ese navío que había zarpado del puerto del Callao con destino a Cádiz y que se hundió como consecuencia de los cañonazos de una escuadra inglesa, el 5 de octubre de 1804, con oro, plata, telas de vicuña y quina, y después de haber hecho escala en Montevideo para cargar más bienes.

De particular interés para esclarecer factores internacionales que conduzcan a la consolidación de políticas públicas, hay que mencionar que un Memorando de Entendimiento entre los ministerios con competencias en materia de cultura fue suscrito en La Paz, en 2012, entre España y Bolivia. Este documento trata sobre la cooperación en materia de investigación, protección, conservación y difusión de bienes culturales recuperados del pecio del buque del Estado español Nuestra Señora de las Mercedes, que se pretende llevar a cabo una vez sean debidamente documentados, inventariados y restaurados. La cantidad y las características de los bienes de este naufragio no fueron especificadas en el Memorando de Entendimiento, lo cual deja entrever que es un asunto que quedará a discreción del país europeo.

Uno de los aspectos centrales de ese instrumento internacional es la cláusula tercera, en la cual se enuncia que teniendo en cuenta los lazos históricos y culturales que unen a Bolivia y a España, países que comparten un periodo de su historia, el Gobierno del país europeo está dispuesto a que, según los acuerdos que en su momento puedan establecerse por los signatarios en el marco de las legislaciones de ambos Estados, una parte de los bienes recuperados en el pecio Nuestra Señora de las Mercedes pueda ser expuesta en Bolivia para el disfrute y el conocimiento del importante significado de dicho patrimonio por los bolivianos.

Del sutil lenguaje diplomático, de usanza en ese tipo de instrumentos, es importante resaltar que los lazos históricos que unen a los dos países no fueron

voluntarios sino de dominación colonial y que, según las demás disposiciones del Memorando, se trata más de un préstamo y no de una transferencia, a Bolivia, de los bienes culturales recuperados del naufragio, que salieron, en parte, como ya se indicó, de las minas de Potosí.

Por otro lado, la cláusula cuarta indica que el Memorando de Entendimiento no es jurídicamente vinculante, aspecto que es norma para algunos de esos documentos. Además, se añade allí que dicho documento no estará sometido al Derecho Internacional, lo cual es una curiosa disposición si se tiene en cuenta que tanto Bolivia como España, como ya se mencionó, son Estados que hacen parte de la Convención de 2001 de la Unesco para la Protección del Patrimonio Subacuático. A esta última, el país europeo ha hecho tanta difusión que bien podría, en tales condiciones, regir el acuerdo para los dos Estados (Ministerio de Culturas del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, 2012). Como puede verse, en este Memorando existe desigualdad de los Estados para tratar una cuestión que los implica a ambos en su disposición para la cooperación en materia de patrimonio cultural subacuático.

De relevancia en este caso, en relación con los procesos del colonialismo, el filósofo camerunés Achille Mbembe, al referirse a la vertiginosa biografía de África, define una primera etapa de este periodo histórico como aquella caracterizada por el saqueo perpetrado entre los siglos xv y xix que transformó a los africanos en mercancías y les robó sus nombres y sus lenguas. La segunda etapa se distingue por numerosos conflictos y reivindicaciones de los africanos que empiezan a articular un lenguaje propio y reclaman un estatus de sujetos plenos en el mundo de lo vivo. La tercera etapa comenzó a principios del siglo xxi y se caracteriza por la expansión planetaria de los mercados y su presión sobre los recursos naturales y sobre la vida humana, la privatización del mundo bajo la hegemonía neoliberal y el vínculo creciente entre las finanzas, el complejo militar y las tecnologías electrónicas y numéricas (Mbembe, 2013).

Las luchas por los naufragios de importancia histórica y más ampliamente por el patrimonio cultural subacuático, que en los primeros años del siglo xxi hay que entender como un proceso al que se le está empezando a reconocer, estarán marcados, para las próximas décadas, por la expansión planetaria de los mercados, la privatización del mundo y la presión sobre los importantes recursos culturales en esos naufragios, tales como el oro y la plata.

Así, la paradoja parece evidente: los sitios de los naufragios históricos son un microcosmos del pasado colonial que nos confronta hoy con el hecho poscolonial de una potencia marítima que extrajo metales preciosos y materias primas en tiempos de la conquista o de la colonia. En otras palabras, se trata de una especie de legitimación de la explotación colonial, varios siglos después, que se fundamenta en la figura ampliada de la inmunidad soberana en derecho

internacional. De este modo, Colombia y los países de la región tienen entonces una asignatura aún pendiente: la reivindicación de la dignidad de los pueblos de hoy y del pasado y de su patrimonio subacuático, para la investigación científica y el conocimiento de la historia de los procesos de colonialismo que, a pesar de que se pretenda desconocer por una interpretación sesgada, involucran conjuntamente a España como a los pueblos de América. Así, es entonces, en la realidad histórica sobre la que deben fundarse los procesos de cooperación científica y diplomática de los tiempos de hoy para el patrimonio cultural subacuático, entre los países americanos y las antiguas potencias coloniales.

La situación de cooperación entre Bolivia y España enseña que, para cualquier política pública de los países del sur de América, en el caso hipotético de que se decidiera convertir un sitio arqueológico en un naufragio compartido entre varios Estados, habría que considerar muy bien el sitio arqueológico y el espacio marítimo donde se encuentra; los símbolos culturales y la historia del naufragio y en qué proporción y cuáles de sus partes serían compartidas: si buques y sus vestigios, carga y sus vestigios, el lugar que ocuparía como camposanto en memoria de la tripulación y los pasajeros fallecidos en el naufragio, partes comprometidas y compartidas en la exploración arqueológica, etc. Estos son asuntos que deben ser sopesados, analizados y fundamentados en una política pública para el patrimonio cultural subacuático y para el rescate de cualquier naufragio de importancia histórica cuyas controversias podrían ejercer un impacto en las políticas públicas.

## **El impacto de las controversias internacionales en las políticas públicas**

Los naufragios históricos, sobre todo aquellos que revisten una importancia arqueológica y cultural de interés para las comunidades científicas, son altamente disputados, incluso en los tribunales de justicia. A menudo también toma años decidir ante instancias judiciales quién o quiénes deben tener acceso a los barcos hundidos y eventualmente quién debe adelantar el rescate (Mathewson, 1988). La importancia de ese factor, muchas veces envuelto en una atmósfera de intrigas, enigmas y presiones diplomáticas, junto con la investigación científica como telón de fondo, son de fundamental importancia para la elaboración de una política pública para el patrimonio cultural subacuático, como se analizará a continuación con los casos de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes y las controversias nacionales e internacionales existentes y anunciadas sobre el galeón San José.

## España y la Fragata Nuestra Señora de Las Mercedes

El anuncio del hallazgo del naufragio se difundió el 18 de mayo de 2007, por la empresa privada estadounidense de exploraciones submarinas Odyssey Marine Exploration, después de haber realizado las operaciones de rescate y de haber enviado los objetos y artefactos rescatados, por vía aérea, a un sitio seguro, según esa compañía, en Tampa (Florida), sin autorización de nadie. Si la empresa de exploraciones hizo rápidos movimientos, el Estado español no se quedó atrás, ya que inmediatamente procedió a documentar el naufragio, hundido en 1804, que sospechaba correspondía a su bandera y se encontraba en sus espacios marítimos.

La justicia de los Estados Unidos de América, país del domicilio de la empresa Odyssey, no un tribunal internacional, fue la encargada de pronunciar sentencia definitiva, a favor de España, imponiendo en sus decisiones la figura de la inmunidad soberana, promovida por el país ibérico, que en opinión de las cortes que dirimieron la controversia debía ser aplicada sin ninguna ponderación y con base en un tratado de amistad y buenas relaciones entre los Estados Unidos de América y España. Esta sentencia fue pronunciada bajo un principio en el cual opera la reciprocidad, pues ambos Estados se comprometieron a reconocer la misma protección e inmunidades, privilegios de inviolabilidad acordados a sus propios navíos en circunstancias similares (Odyssey Marine Exploration, INC., Plaintiff-Appellant, v. Kingdom of Spain, et al., Claimants, 2011).

La empresa Odyssey de exploraciones submarinas, el Estado peruano y algunos reclamantes en condición de herederos de los dueños de caudales transportados por la fragata, entre los cuales también había nacionales colombianos, se hicieron parte en el proceso y ejercieron todos los recursos judiciales. A pesar de esto, las reclamaciones fueron infructuosas, pues fueron rechazadas en sus pretensiones.

El caso de la Fragata Nuestra Señora de Las Mercedes, expuesto en términos muy generales, deja varias enseñanzas. Una de ellas es la constatación de la diligencia y eficacia diplomática con la que actuó España para documentar la identificación del naufragio y sustentar sus posiciones judiciales en defensa de los buques de su bandera ante las cortes de los Estados Unidos, con apoyo decidido de funcionarios del gobierno de Barack Obama.

Sin lugar a duda fue un triunfo para España, aunque con alcances limitados, pues los fallos judiciales de los tribunales de los Estados Unidos solo obligaron a una empresa domiciliada allí a devolver al país europeo toda la carga que había sido recuperada del naufragio.

Para España, es fácil comprenderlo, la victoria judicial no podía pasar sin celebración. Así, se hizo una lujosa publicación titulada *El último viaje de la*

*Fragata Mercedes. La razón frente al expolio. Un tesoro cultural recuperado*, promovida por la Secretaría General Técnica y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con el apoyo de otras entidades estatales españolas, entre las cuales se encuentran la Subdirección General de Museos Estatales, el Museo Arqueológico Nacional y el Museo Naval. Además, se llevó a cabo una exhibición, de junio a noviembre de 2014, que también fue expuesta en el libro, que narra la historia de un tesoro y presenta un relato sobre una época concreta de España en la que interviene una fragata en misión de Estado y múltiples narraciones de tripulantes, de su cargamento y de sus enseres. Sin embargo, hay que observar que no aparece en esa publicación ni una sola mención a las culturas, países y territorios del continente americano que aportaron el trabajo, los saberes y las valiosas materias primas provenientes de Perú y Uruguay, para contribuir al esplendor de España, pues en el caso específico de la carga de la Fragata Las Mercedes, la finalidad de esta consistía en sostener las finanzas de la península y sus esfuerzos por mantener su posición en el conflictivo escenario europeo de comienzos del siglo XIX.

La apropiación excluyente que hicieron los organizadores del evento conmemorativo de la gesta de Las Mercedes, de los símbolos y de los referentes culturales materializados en la carga del naufragio se hace evidente en los anuncios oficiales de la exhibición, que indicaban que la exposición abarcaría la historia de un expolio de lo que el Estado español llama “nuestro patrimonio cultural”. La justificación que se da para esa declaración es que la justicia estadounidense “le dio la razón a España en todos los aspectos del litigio” y rechazó las alegaciones de Perú, al señalar que el país suramericano no llegó a ser un Estado soberano independiente sino hasta años después de que la Mercedes zarpara “de lo que fue territorio español” en 1804 (Museo Naval y Museo Arqueológico Nacional de España-Editor, 2014, pp. 30-32).

Al parecer, el distinguido juez de la causa pasó por alto que, para esa fecha, España tampoco se había configurado aún como Estado, inadvertencia en la que también incurren, o no aclaran, los promotores de la comentada exhibición y publicación en Madrid, puesto que el Estado español moderno, que expresa y da coherencia a un conjunto humano compacto soberano y culturalmente diverso sobre el territorio peninsular, se remonta a las Cortes de Cádiz, inauguradas en 1810, y podría ser, incluso, que realmente apareciera solo hasta 1978. Esta confusión sobre un asunto trascendental para el caso evidencia de este modo las incongruencias de ese fallo.

En Perú, algunas voces autorizadas, se han levantado para motivar un arbitraje internacional como mecanismo para solucionar la controversia con España, que a juicio de juristas del país suramericano aún no ha tenido solución, con respecto a la carga recuperada de la Fragata Las Mercedes. Lo anterior con base en la tesis que sustenta la pertenencia de los virreinos como parte del

imperio español y no sometidos a él, de la cual surge, como corolario de ese predicamento, que “estamos ante un supuesto de sucesión de Estados” (Manuel Villa-García Noriega et al., 2020). Sin embargo, hasta ahora, no se conocen posiciones oficiales de los dos Estados sobre esa cuestión.

Si bien la tesis de algunos juristas peruanos reviste interés jurídico y, sobre todo, expresa la inconformidad de amplios sectores de la sociedad peruana con la solución judicial al caso de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes, la propuesta del país andino presenta el riesgo de soslayar etapas históricas de fuerte arraigo cultural y de importancia para la construcción de nación, como lo fueron los procesos de dominación colonial sobre los incas, una de las más importantes civilizaciones indígenas originarias de América, y las luchas y guerras de independencia para liberarse de la dominación colonial española, lideradas hace alrededor de dos siglos por los que son hoy Estados independientes en esta parte del continente americano.

Hay que reconocer que en el caso de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes, España desplegó una remarcable capacidad para la investigación y la documentación del caso con fines de sustentación ante la justicia de los Estados Unidos de América y alentó una batalla mediática contra Odyssey, empresa que no se quedó atrás en estrategias de comunicación, en la cual el país peninsular trasladó a tiempos actuales una batalla naval en la que no escatimó esfuerzos para salir victoriosa y exaltó los orgullos, blasones y ambiciones de los tiempos imperiales. A pesar de esto, no se puede dejar de lado que la decisión judicial no puede pretenderse válida para todo el mundo, pues se limitó a un escenario nacional, en aplicación de un tratado de amistad entre dos Estados, sobre la base de una adaptación del concepto de inmunidad soberana actual a los naufragios históricos acaecidos hace varios siglos.

En los fragores de esa representación como batalla judicial, en los tiempos de hoy, España ha venido omitiendo sistemáticamente la importancia fundamental de las etnias, culturas y territorios del continente americano que en el pasado contribuyeron con su trabajo forzado al esplendor del imperio naval español, a su dominio y control sobre mares y océanos y a la carga de los naufragios históricos que yacen aún en los fondos oceánicos. Sin embargo, más allá de esas constataciones históricas, que por evidentes que parezcan es preciso resaltar, hay que señalar, además, las contradicciones del titulado oficial que las autoridades españolas dieron a la exhibición y a la publicación que canta la gloria de un triunfo judicial de hoy con el que se pretendió lavar una derrota naval de ayer.

Si el triunfo judicial de España no fue contundente y obedeció a una muy bien elaborada estrategia judicial y diplomática, hay que señalar, además, que el hecho de denominar la exhibición y publicación sobre el último viaje de la Fragata Mercedes como “la razón frente al expolio”, excluye, en su visión artificiosa, a las etnias, culturas y territorios de América y viene a marcar, al parecer

definitivamente, pasados más de dos siglos, la consumación del transporte de materias primas. En otras palabras, en los albores de un nuevo milenio, se está reivindicando una razón del orden colonial que hizo del imperio español el amo y señor de los mares.

La segunda parte del subtítulo de la publicación, “un tesoro cultural recuperado”, amerita también un análisis, aunque sea breve, pues los términos enmascaran realidades de ayer y de hoy. Para la historia, Las Mercedes fue una fragata al servicio de la armada española, encargada de hacer el tránsito de materias primas de América a la metrópoli española. Hoy es un patrimonio cultural subacuático. En cuanto a la recuperación de ese tesoro cultural hay que preguntarse, aunque parezca obvio: ¿para quién? La respuesta es: *exclusivamente* para España según la decisión judicial.

En relación con la exposición sobre “El último viaje de la Fragata Mercedes” en Madrid, un informe de la Subdirección General de Museos Estatales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, sobre el estado en que se encuentra el proceso de restauración y catalogación de las monedas y los bienes culturales recuperados de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes y una eventual itinerancia de dichos bienes culturales, presenta la recuperación de la carga de dicho navío como un referente a seguir en el futuro para la protección del patrimonio cultural subacuático y la educación ciudadana para su preservación. El informe resalta que el Museo Arqueológico Nacional y el Museo Naval presentaron en 2014 la historia de la Fragata “en un contexto internacional”, pero no hace referencia a los otros Estados que deberían haber sido invitados a asociarse a esa exposición, ni a las relaciones históricas de otros países con la historia del naufragio de la fragata, ni tampoco sugiere los países o museos destinatarios potenciales de la itinerancia de esos bienes (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, Subdirección General de Museos Estatales, 2014).

La cuestión de la propiedad de un bien cultural en litigio por distintas partes interesadas no ha sido reglada definitivamente por el derecho internacional y permanece abierta como una cuestión de justicia global. Es preciso señalar que el curso de acción seguido por España en el caso de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes va en contra de los principios de la arqueología moderna que incentiva a los Estados a cooperar entre sí y a prestar asistencia mutua para la protección y gestión del patrimonio cultural subacuático, lo cual comprende colaborar en su investigación, excavación, conservación, estudio, presentación e intercambio de información, para cuyo desarrollo los Estados de origen deben actuar en partenariatado con los Estados de la bandera o pabellón de los naufragios. Esta es una cuestión que debe ser considerada en una política pública sobre patrimonio cultural subacuático.

## Las controversias sobre el galeón San José

El patrimonio cultural subacuático de Colombia no podría escapar del impacto de las controversias internacionales, en particular de las que tienen por objeto al galeón San José, yacente a unas cuantas millas de la Bahía de Cartagena de Indias, uno de los naufragios de mayor interés para la comunidad científica de arqueólogos, antropólogos e historiadores. Alrededor de él existen controversias apenas comprensibles para un naufragio de tanta importancia, que deben ser, si no resueltas, por lo menos tenidas en cuenta en cualquier documento de política pública sobre esta materia.

Para un Estado, los aspectos que tienen incidencia en la elaboración de una política pública pueden versar sobre las conveniencias o los inconvenientes de ratificar un tratado o convención internacional. En el caso de los naufragios, existe la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o la Convención de la Unesco sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, adoptada en París, en 2001, que indican que las posiciones diplomáticas de los Estados, respecto de los naufragios de su bandera o yacientes en sus aguas, deben estar bien documentadas y fundamentadas.

Las controversias pueden versar también sobre las figuras jurídicas que serían aplicables, como es el caso de la inmunidad soberana, concepto que consiste en una protección que el derecho del mar otorga a los buques de guerra, que impide que esos buques puedan ser intervenidos, explorados o afectados por cualquier otro Estado, persona o empresa, y que, como ya se mencionó, fue aplicada en el caso de la Fragata Mercedes.

Una modificación que introdujo la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático en materia de inmunidad soberana, en su Artículo 13, consistió en reconocer dicha inmunidad en los buques de guerra y gubernamentales. Esta última es una categoría que, en la práctica, puede ser indefinible porque es demasiado amplia (Unesco, 2001).

El caso del galeón San José es rico en controversias judiciales que, potencialmente, pueden servir de referentes de estudio para otros casos de patrimonio cultural subacuático, como son útiles también para identificar factores a tener en cuenta en las políticas públicas sobre este asunto.

La primera de dichas controversias en el tiempo se refiere al proceso judicial adelantado, desde 1989, por la empresa estadounidense de exploraciones submarinas, Sea Search Armada, contra el Estado colombiano. En el sistema judicial colombiano, la controversia fue resuelta en julio de 2007 con una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que dispuso, en síntesis, que la carga del naufragio del galeón San José, calificable como tesoro en los términos del Artículo 700 del Código Civil y de las restricciones o limitaciones que impone la Ley 163 de 1959, sería distribuida por partes iguales entre la Nación y la

demandante sociedad Sea Search Armada. De lo anterior puede inferirse que aquellos bienes que pertenecen al patrimonio cultural son de la Nación y por tanto no podrán ser considerados como tesoros. Por lo que surge inmediatamente un problema, en caso de un hipotético rescate: ¿cuáles serían los criterios científicos y arqueológicos para diferenciar la parte de la carga del galeón que sería tesoro y la parte que sería patrimonio cultural de la Nación? La Corte Suprema de Justicia no esclareció una respuesta.

Los magistrados Edgardo Villamil Portilla y Manuel Isidro Ardila Velásquez expresaron opiniones disidentes respecto a esa Sentencia, salvando su voto. El primer salvamento de voto fue sustentado en el carácter de patrimonio cultural de la Nación de la totalidad del naufragio en controversia; y, el segundo, en la falta de competencia de la jurisdicción civil de la Corte para dirimir la cuestión y también en lo mencionado en el primer salvamento al cual se adhirió (Sentencia 9134 de julio 5, 2007).

La segunda controversia judicial tiene relación con el proceso, para la defensa de los derechos colectivos de los colombianos al patrimonio cultural, adelantado por el autor del presente capítulo, por cerca de veinte años. La acción popular impugnó la legalidad de los títulos invocados por la antes mencionada sociedad estadounidense Sea Search Armada sobre el galeón San José, con base en los cuales la misma sociedad había demandado a la Nación, lo que tuvo como resultado la Sentencia de Casación de 2007 antes mencionada, proferida por la Corte Suprema de Justicia.

El Consejo de Estado, como última instancia de juzgamiento, resolvió que el derecho colectivo relacionado con la defensa del patrimonio cultural, histórico y arqueológico era objeto de salvaguarda judicial reforzada, pero facultó al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural para que determinara los bienes del naufragio histórico y arqueológico a los que se les puede aplicar la normativa establecida en el Código de Comercio y en el Código Civil colombianos.

Además de la anterior salvaguarda, el Consejo de Estado decidió abstenerse de declarar la anulación de la Resolución 354 de 1982, mediante la cual la Dirección General Marítima y Portuaria de Colombia había reconocido derechos a la Glocca Morra Company, posteriormente Sea Search Armada, por cesión de derechos. Lo anterior con base en la tesis, bastante problemática, de que los jueces podrán adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto administrativo que cause la amenaza, vulneración o agravio a derechos e intereses colectivos, sin que sea necesario anular la actuación de la administración. En el caso del galeón San José, según criterio del Consejo de Estado, expresado en su sentencia, esas medidas ya habían sido adoptadas por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia de Julio de 2007 (Sentencia de Unificación, 2018).

A pesar de la oportunidad que ha tenido la justicia en Colombia para contribuir con soluciones eficaces y jurídicamente consistentes sobre la cuestión del patrimonio cultural subacuático en los casos sobre el galeón San José y los títulos o derechos alegados por la Sea Search Armada sobre dicho naufragio, no puede afirmarse que las dos sentencias antes mencionadas hayan hecho aportes importantes para hacer derivar, de sus argumentos y decisiones, algunas clarificaciones para una defensa coherente y sustentable del patrimonio cultural subacuático.

Después del anuncio del hallazgo del sitio del galeón San José a comienzos de diciembre de 2015, una tercera controversia judicial ha surgido con otra acción popular, con la cual se pretende la impugnación al trámite contractual, iniciado por el gobierno de Juan Manuel Santos, para asignar el contrato de concesión del proceso de Alianza Pública Privada (APP) para el rescate del naufragio, invocando también la defensa de los derechos colectivos de los colombianos y oponiéndose a la voluntad del gobierno colombiano de utilizar como medio de pago un porcentaje de la carga de un naufragio que tiene, desde el momento de la identificación del hallazgo, la calidad de patrimonio cultural de la nación, por tanto inalienable, imprescriptible e inembargable. Se espera fallo definitivo en próximos meses (Veeduría Ciudadana Nacional para el Control Social del Patrimonio Cultural Sumergido de Colombia - VNPCS, 2020).

El Centro de Pensamiento en Mares y Océanos de la Universidad Nacional de Colombia ha seguido de cerca la evolución de la situación del patrimonio cultural subacuático y, en particular, el caso del galeón San José, como también ha seguido el problema de la restitución de la Colección Quimbaya a Colombia, y otros casos de restitución de bienes culturales en el mundo, tales como los pedidos de restitución, ya mencionados, que hace Egipto a Alemania del Busto de Nefertiti, y gestiones jurídicas y diplomáticas que hace Grecia al Reino Unido para que restituya los Mármoles del Partenón, también mal denominados Mármoles de Elgin, ya que fue el conde escocés quien los sustrajo de la Acrópolis de Atenas.

En octubre de 2018, el Centro de Pensamiento en Mares y Océanos presentó a la vicepresidente de Colombia, Martha Lucía Ramírez, algunos elementos de base para una reflexión colectiva del sector de la cultura y para una Política Pública del Patrimonio Cultural Subacuático de Colombia, que son reproducidos aquí con algunas modificaciones.

En primer lugar, entre las prioridades para la reflexión sobre una política cultural para el patrimonio subacuático, Colombia debe liderar un diálogo intercultural, que incluya a los países de la región, sobre las evoluciones de los mecanismos de dominación colonial que aún subsisten en las relaciones y en el derecho internacionales en materia de naufragios de importancia histórica, arqueológica y cultural.

Esa discusión deberá aportar clarificaciones sobre las visiones de las epistemologías del sur sobre ese patrimonio y las contribuciones de los territorios, naciones y etnias de hoy que, en tiempos coloniales, pusieron su esfuerzo y trabajo, a menudo forzado y esclavizado, en los naufragios históricos que yacen en los fondos marinos como consecuencia de guerras, tempestades y accidentes por impericia. En tiempos actuales de cuestionamientos a los mecanismos de dominación colonial aún en funcionamiento, que se adelantan desde diversos puntos del planeta y respecto a formas diversas, promover esa reflexión es una tarea urgente.

En segundo lugar, el Estado colombiano debe adelantar la discusión con respecto a la extensión de la aplicación, a los naufragios históricos, de una protección especial o inmunidad soberana que el derecho internacional garantiza a los buques de guerra, bajo condiciones estrictas de pertenencia a fuerzas militares. Esta discusión también es urgente y necesaria para el Estado colombiano y esta parte del mundo.

Como tercera prioridad, el Estado debe estudiar mecanismos de fondo para aportar soluciones jurídicas a las diversas controversias que pesan sobre el naufragio del galeón San José. De lo anterior, se desprende la importancia de documentar el valor del patrimonio cultural subacuático yacente en aguas de Colombia y de las relaciones históricas de las comunidades indígenas y afrodescendientes con ese patrimonio. Además, se debe reconocer un factor importante de los naufragios históricos como factores de paz, de integración e intercambios culturales para Colombia, su gente, las regiones (Caribe, Pacífico) y toda la humanidad.

Por consiguiente, es de particular importancia también promover, apoyar y difundir estudios científicos y de investigación, sobre el patrimonio cultural subacuático de Colombia, que sean realizados por academias y universidades colombianas, en cooperación con academias y universidades de otros países. Así, una política pública del patrimonio cultural subacuático debe incluir sustentaciones históricas, geográficas y jurídicas, sobre las responsabilidades de Colombia respecto de los naufragios yacentes en sus aguas, que se hagan frente a la comunidad internacional de científicos. Además, es necesaria la adopción de posiciones claras y firmes acerca de tratados internacionales en materia de cultura, derecho del mar y patrimonio cultural subacuático. Y también deben sentarse las bases para una educación que enseñe la importancia del mar, la cultura y el patrimonio cultural subacuático como factores que propician la paz, el acercamiento al territorio, el respeto, el conocimiento del pasado y el entendimiento entre naciones.

A lo largo de varios años, España ha logrado dotarse de una política exterior para el patrimonio cultural subacuático, que establece bases sólidas, líneas de acción y programas de investigación en academias y universidades españolas

y extranjeras. Todo bajo la coordinación eficaz del Estado para la defensa de naufragios de importancia histórica que en el pasado izaron su pabellón. Esta política incluye también la cooperación entre diversos órganos, agencias, ministerios y academias del país, ha encontrado ecos en cortes y tribunales de las potencias marítimas de ayer y de hoy, y reivindica la propiedad de España sobre lo que considera buques del Estado español, entre los que se incluye al galeón San José, naufragio de relevancia para el mundo de la arqueología y la historia de América (Aznar Gómez, 2021). De este modo, con estas herramientas, España ha sido eficaz en la reivindicación judicial en los casos de La Galga y La Juno y más recientemente, de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes, por lo que ha logrado, sobre todo en el último caso, la exclusión perentoria de las solicitudes de Estados de América Latina, como Perú y Bolivia, que pidieron el reconocimiento de derechos mínimos, de manera judicial y extrajudicial, sobre la carga que portaba esa fragata.

A pesar de esto, los resonantes éxitos judiciales, bien orquestados y habilidosamente promocionados por la misma España, no pueden omitir que el derecho del mar está muy lejos de alcanzar los consensos internacionales mínimos necesarios para que sean impuestas globalmente las normas que podrían ser continuación de un pasado colonial insostenible en nuestros tiempos y que tienden a prolongar una visión excluyente respecto de los naufragios históricos. Lo anterior con la finalidad de hacer realidad, en la actualidad, no la consolidación de un orden legal justo para los mares, sino la reactivación de procesos de extracción de materias primas que quedaron trancos en el pasado por la acción de piratas, corsarios, simples accidentes, y por sangrientas batallas a las que se libraban las potencias europeas en disputa por los controles marítimos estratégicos.

Frente a los desafíos que presenta la política jurídica exterior de España para la protección del patrimonio cultural sumergido en los países que antiguamente fueron objeto de extracción de materias primas en América y otros continentes, Colombia está en la obligación impostergable de desarrollar una política pública para el patrimonio cultural subacuático, respetuosa y pacífica, pero crítica de algunas normas de derecho internacional y de posiciones diplomáticas que buscan promover un orden marítimo de otros tiempos, incluso judicialmente, como ya ha sido anunciado, con las posibilidades de nuevas demandas ante cortes y tribunales internacionales. Esta es una tarea urgente que debe ser asumida rigurosamente.

Por otro lado, es preciso sentar posiciones críticas respecto a normas jurídicas cuya validez debe ser clarificada para estos tiempos teniendo en cuenta las dinámicas del colonialismo y del despojo. Además, también es necesario hacer presencia en diversas instituciones y ganar apoyos internacionales y regionales. Así, esta es la única opción que tiene Colombia para lograr reconocimiento, por parte de la comunidad internacional, sobre el galeón San José.

En desarrollo de esas políticas, es también tarea urgente la clarificación de la situación jurídica actual del galeón San José. Solo entonces podrían ser viables acuerdos de cooperación internacional para la exploración y la investigación científica marina del patrimonio cultural, sin intervenir el sitio del naufragio ni comprometer al Estado colombiano en situaciones que podrían resultar gravosas a mediano o largo plazo. A este respecto, no hay que olvidar que España ha reivindicado al galeón San José como propiedad del Estado español, aunque mientras no se disponga materialmente del naufragio ni se intervenga en él, Colombia puede contar con todos los espacios para llevar a cabo acciones eficaces que permitan esclarecer las complejidades del naufragio.

En suma, es necesario tener muy claro que el naufragio histórico es por esencia una disputa y que las opciones aumentan para Colombia en la medida en que sean sustentados eficazmente títulos, derechos y posiciones críticas, que muy probablemente también serían compartidas por otros Estados, para rechazar la imposición de normas jurídicas que son vestigios de tiempos del colonialismo y que la humanidad espera superar definitivamente bajo condiciones de equidad y respeto a las naciones y grupos étnicos que en el pasado aportaron su trabajo, su sangre y su libertad a la historia colonial.

## Conclusión

El presente capítulo ha fundamentado una crítica a las dinámicas eurocéntricas excluyentes que se han dado en las controversias internacionales sobre el problema de los naufragios de importancia histórica y cultural. De este modo, se han sustentado unos elementos básicos para una política pública en materia del patrimonio cultural subacuático. La propuesta consiste en desarrollar una arqueología del sur que reivindique los conocimientos de pueblos y comunidades que en el pasado colonial aportaron sus sacrificios y su trabajo a esa realidad de hoy que son los naufragios históricos, que cual cápsulas del tiempo yacen en los fondos oceánicos.

En Colombia, la historia del patrimonio cultural subacuático y particularmente la del galeón San José, ha estado marcada por un vacío institucional que bajo la figura de la confidencialidad ha limitado la generación de conocimiento cuando es precisamente esta la que facilitaría una mejor defensa frente a presiones internacionales. Así, en tiempos de pandemia, de movimientos sociales y de movilizaciones globales en contra de los remanentes del colonialismo y del racismo, cobran sentido y pertinencia la historia, la arqueología, la antropología, la numismática, la geografía, los estudios poscoloniales y las visiones epistemológicas desde el sur para una comprensión integral de ese patrimonio. Por ello, es importante tanto el desarrollo de capacidades para diseñar e

implementar una política pública para el patrimonio cultural subacuático, que incluya las fundamentaciones para la defensa de ese patrimonio yacente en aguas colombianas, como el esfuerzo institucional para consolidar la inserción de Colombia a la gobernabilidad mundial de los océanos.

En realidad, no hay nada que pudiera impedir que, con la finalidad de consolidar e implementar una política para el patrimonio cultural subacuático articulada con la política del océano y de la cultura, el Estado colombiano adelantara, desde la investigación científica, un diálogo intercultural para clarificar las relaciones históricas involucradas en el pasado colonial y de las cuales surge ese patrimonio, que es también expresión de varios siglos y de los primeros tiempos de la globalización. Entonces, la prioridad debería consistir, precisamente, en poner en la ecuación la parte aportada por América a la historia de ese patrimonio, para que no aparezcan sesgos legales y naufragios supuestamente salidos de un vacío histórico, sobre el cual un solo país pretende aportar una visión unilateral y excluyente, pues bajo esas circunstancias se estaría reproduciendo el colonialismo en la actualidad. En conclusión, clarificar y remover las presiones y escollos de diverso orden que pesan sobre los naufragios históricos y el patrimonio cultural subacuático debería ser, para Colombia, la justificación última de una política pública de Estado en esas materias. No asumir ese compromiso sería simplemente una claudicación.

## Referencias

- Autoridades Indígenas del pueblo Misak, Cauca, Colombia. (2020). Comunicado de autoridades indígenas sobre el juicio popular a Sebastián de Belalcázar. *Comisión Intereclesial de Justicia y Paz*. Recuperado de <https://www.justiciaypazcolombia.com/comunicado-de-autoridades-indigenas-sobre-el-juicio-popular-a-sebastian-de-belarcazar/>
- Aznar, M. (2021). Del Atocha al San José. Buques históricos de Estado hundidos y política jurídica exterior de España. *Ciclo Derecho Marítimo: Del Atocha al San José*. R. A. España. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=5lfcaE0h-\\_0](https://www.youtube.com/watch?v=5lfcaE0h-_0)
- Bernat de Bonilla, M. (2001). Pérdidas territoriales colombianas. *Criterio Jurídico*, 203-213. Recuperado de <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/194>
- Cebrián, J. (24 de julio de 2019). La primera vuelta al mundo, una crónica del dolor humano. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/cultura/2019/07/22/babelia/1563789134\\_195784.html](https://elpais.com/cultura/2019/07/22/babelia/1563789134_195784.html)

- Comisión Colombiana del Océano. (2007). Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros-PNOEC. *Comisión Colombiana del Océano*. Recuperado de <http://www.cco.gov.co/pnoec.html>
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - República de Colombia. (2018). Sentencia de Unificación, Radicación: CE-SIJ 25000231500020020270401: Consejo de Estado. Recuperado de <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/12/25000231500020020270401.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia su 649, su 649/17, Expediente T-3.402.625: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su649-17.htm>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, República de Colombia. (2007). Sentencia 9134 de julio 5, Expediente 08001-3103-010-1989-09134-01: Corte Suprema de Justicia. Recuperado de [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcolydocument=jurcol\\_759920423e-12f034e-0430a010151f034](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcolydocument=jurcol_759920423e-12f034e-0430a010151f034)
- Mathewson, D. (1988). *El tesoro del Atocha*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Mbembe, A. (2013). *Critique de la raison nègre*. Paris: La Découverte.
- Ministerio de Culturas del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España. (2012). *Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Culturas del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España sobre cooperación en materia de investigación, protección, conservación y difusión de bienes culturales*. La Paz: Ministerio de Cultura y Ministerio de Educación. Recuperado de <https://www.embajadadebolivia.es/wp-content/uploads/2015/08/HERMANAMIENTO-DE-ENTENDIMIENTO-ENTRE-MIN-DE-CULTURA-DE-BOLIVIA-Y-EL-MIN-DE-EDUC-DE-ESPA%C3%91A.pdf>
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, Subdirección General de Museos Estatales. (2014). *Informe sobre el estado en que se encuentra el proceso de restauración y catalogación de las monedas y los bienes culturales recuperados de la Fragata Nuestra Señora de las Mercedes y de una eventual itinerancia de dichos bienes culturales*. Inédito.
- Ministerio del Medio Ambiente - República de Colombia. (2000). *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. : Ministerio de Ambiente. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-marinos-y-costeros-y-recursos-acuaticos/fortalecimiento-de-la-institucionalidad-y-la-organizacion-publica-privada-y-social/politica-pnaoci>
- Museo Naval y Museo Arqueológico Nacional de España. (2014). *El último viaje de la fragata Mercedes. La razón frente al expolio. Un tesoro cultural recuperado*.

- Madrid: Gobierno de España, Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
- Odyssey Marine Exploration, Inc, v. The unidentified shipwrecked vessel, Kingdom of Spain, Republic of Peru, Gonzalo de Aliaga, G., Agustin de Aliaga, A., Gonzalo Álvarez, G. El Villar. (2011). Claimants, No. 10–10269 D.C. Docket No. 8:07–cv–00614–SDM–MAP No. 10–10317 D.C. Docket No. 8:07–cv–00614–SDM–MAP No. 10–10318 D.C. Docket No. 8:07–cv–00614–SDM–MAP No. 10–10319 D.C. Docket No. 8:07–cv–00614–SDM–MAP No. 10–10320 D.C. Docket No. 8:07–cv–00614–SDM–MAP. United States Court of Appeals: Eleventh Circuit. Recuperado de <https://caselaw.findlaw.com/us-11th-circuit/1580614.html>
- The University of Edinburgh. (2020). *Equality, Diversity and Inclusion - an update*. Edinburgh: University of Edinburgh. Recuperado de <https://www.ed.ac.uk/news/students/2020/equality-diversity-and-inclusion-an-update>
- Traverso, E. (2020). Derribar estatuas no borra la historia, nos hace verla con más claridad. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/estatuas-historia-memoria/>
- Unesco. (2001). *Convención de la Unesco sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20de%202001%20es,a%20cabo%20esa%20protecci%C3%B3n%20y>
- Veeduría Ciudadana Nacional para el Control Social del Patrimonio Cultural Sumergido de Colombia (VNPCS). (2020). *Veeduría Nacional para el control social del patrimonio cultural sumergido de Colombia*. Recuperado de <https://vnpsumergido.wixsite.com/vnpcs>
- Villa-García, C. y Catacora, C. (2020). *Perú contra España, arbitraje internacional para recuperar parte de un patrimonio subacuático*. Recuperado de <https://ciarglobal.com/peru-contra-espana-un-arbi>





Lecciones de  
formulación de  
política pública  
en TIC: el caso de  
la función *Chief  
Information Officer*  
en el sector público

**Jenny Marcela Sánchez-Torres**

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá

**Adriana del Pilar Sánchez-Vargas**

Consultora independiente



## Introducción

Desde 1995 hasta hoy, el Estado colombiano ha desarrollado un conjunto de políticas de promoción, uso y adopción de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que lo convierten en pionero y en uno de los líderes en estas temáticas en América Latina (Cardona Madariaga, Cortés Sánchez y Ujueta, 2015). Entre estas políticas públicas se destacan aquellas dedicadas a la implementación del gobierno digital, a través de la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos y empresas apalancadas en las TIC, cuyo fin último es la generación de valor público, entendido como aquel que crea el Estado a través de la prestación de servicios, regulaciones o interacciones con las personas, y que garantiza sus derechos y satisface sus demandas (Armijo, 2009).

En la puesta en marcha de estas políticas el papel de los *Chief Information Officers* (CIO), por sus siglas en inglés, o líderes de Tecnologías de Información (TI), en castellano, en cada entidad pública es decisivo. En el sector privado los CIO surgen para administrar y brindar soporte a la infraestructura de hardware y software con la que cuentan las organizaciones (Gottschalk, 2002). Con el tiempo,

su papel se ha transformado para ser facilitadores de los procesos y contribuir en el alcance de la estrategia de las organizaciones (Davis y McDonough, 2014).

Por su parte, el papel de los líderes de TI en el sector público o *Government Chief Information Officer* (GCIO), ha evolucionado junto con el gobierno digital. En un comienzo, su función fue la del diseño e implementación de servicios que permitieran interactuar con el ciudadano, y el apoyo en la toma de decisiones en inversiones en TIC (Evans y Doug, 2008); hoy, entre otros, estos actores lideran el diseño y gestión de planes y proyectos para dar cumplimiento a los objetivos misionales que generan valor público y facilitan la transparencia y participación ciudadana (Chatterjee, Richardson y Zmud, 2017).

El gobierno colombiano, en 2012, avanzó en la dirección de la creación del GCIO del orden nacional. Sin embargo, se requirió diseñar la función GCIO y los lineamientos que permitieran su establecimiento, por lo que en respuesta a esta necesidad, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) suscribieron el Convenio Especial de Cooperación 00781 de 2013, por medio del cual se aunaron esfuerzos para el desarrollo de las capacidades en la dinamización de la innovación en el gobierno digital colombiano y el establecimiento de la función del GCIO. En consecuencia, el principal resultado del Convenio fue el diseño de la función CIO para las entidades nacionales y territoriales con los lineamientos que permitieran el fortalecimiento y la transformación del papel de los GCIO. Este diseño fue caracterizado por la alta participación de CIO del sector público junto a expertos académicos y se decantó en el Decreto 415 de 2016.

Este capítulo presenta la experiencia de la formulación de la política pública para el fortalecimiento de la capacidad del gobierno colombiano en la gestión estratégica de TIC, a través de una primera sección que sintetiza el procedimiento para su planeación; una segunda que presenta las características de la función GCIO recomendadas al gobierno colombiano; la tercera que relata la relación con los diversos actores vinculados a este proceso; la cuarta que describe cómo incidió en las entidades públicas colombianas; y, finalmente, la quinta sección que analiza desde la perspectiva del equipo de la UNAL el proceso desde la concepción del Convenio hasta la expedición del Decreto y sus efectos.

## **Formulación de la función CIO en el Estado colombiano**

El gobierno colombiano, en 2012, decidió incluir en su agenda el establecimiento de la función GCIO, con la creación del Viceministerio de Tecnologías y Sistemas de la Información del MinTIC. Una de las responsabilidades de esta entidad es la de mejorar el uso de las TIC en el sector público y ser el CIO de

orden nacional. Desde entonces se impulsó la red de CIO en el orden territorial, y el encuentro anual “CIO Summit”. A finales de 2013, existían treinta CIO de entidades territoriales.

Sin embargo, se requería diseñar la política para establecer la función y los lineamientos que permitieran el empoderamiento de los líderes de TI de las restantes entidades nacionales y territoriales para garantizar y transformar su rol en pro de la generación de valor público a partir de las TIC. Con el objetivo de dar respuesta a esta necesidad, en octubre de 2013, el Mintic y la UNAL suscribieron el mencionado Convenio Especial de Cooperación para establecer la función GCIO y desarrollar capacidades en la dinamización de la innovación en el gobierno digital.

En consecuencia, el establecimiento de la función GCIO se realizó a partir de evidencia empírica y de procesos colectivos de búsquedas de consensos, mediante la aplicación de métodos de vigilancia y prospectiva tecnológica, usuales en la formulación de políticas públicas para el sector de Ciencia, Tecnología e Innovación (Georghiou, Cassingena Harper, Cassingena Harper y Jennifer Scapolo, 2011; Miles y Keenan, 2002). Estos procesos suelen desarrollarse en tres fases: pre-prospectiva, prospectiva y pos-prospectiva. Para el caso que nos ocupa se siguieron las fases conforme al procedimiento metodológico detallado en Sánchez Vargas y Sánchez Torres (2016), tal y como se describirá a continuación.

En primer lugar, la fase de *pre-prospectiva* involucró el diagnóstico de la situación actual del entorno nacional e internacional. Así, la valoración de los CIO del sector público colombiano, en la que se encuestaron 814 servidores públicos, entre líderes de TI y directores de entidades, arrojó que, si bien el Estado colombiano era pionero en materia de políticas de gobierno digital, hasta el año 2014 la percepción sobre el papel de los GCIO y sus equipos no fue muy favorable. Lo anterior debido a que eran vistos como proveedores de soluciones operativas propias de la infraestructura de hardware y software, y como solucionadores de los inconvenientes técnicos derivados del uso de las TIC (Sánchez Torres y Sánchez Vargas, 2016; Sánchez Vargas, Sánchez Torres y Bejarano, 2014). Así mismo, se observó una brecha entre los planes estratégicos institucionales y los planes estratégicos de TI-PETI, que desaprovecha las oportunidades que brindan las TIC (Sánchez-Torres, Sánchez-Vargas y Morales-Moreno, 2014).

De este modo, con un *benchmarking*, se compararon experiencias de formulación e implementación de la función GCIO en otros países, para tener en cuenta las buenas prácticas en el diseño de la función en el caso colombiano (Sánchez-Vargas, Sánchez-Torres y Sánchez-Vargas, 2014). Vale la pena señalar que los casos encontrados correspondieron a países desarrollados.

En segundo lugar, en la fase de *prospectiva*, momento de la formulación de la política pública, se diseñó la función GCIO, que incluyó una plataforma estratégica, principios, roles, recursos, marco regulatorio, mecanismos de articulación

y marco organizacional, como lineamientos que permitieron el fortalecimiento y la transformación del papel de los CIO del sector público, los cuales se detallan más adelante. El diseño de la función GCIO tuvo una orientación *bottom up*, pues participaron 125 CIO públicos en los talleres regionales realizados. Estos talleres fueron un ejercicio de socialización, en los que se analizaron los resultados del diagnóstico, del *benchmarking* y los elementos conceptuales construidos. Además, fueron un escenario de reflexión participativa y de transferencia de conocimientos y experiencias que permitieron la construcción conjunta de conocimiento gracias a la pluralidad de entidades y niveles de decisión representados (Sánchez Vargas, Sánchez Torres y Aguilar Zambrano, 2014).

Paralelamente, en el desarrollo de las capacidades de innovación en gobierno digital, se diseñó y aplicó un modelo de formación que contempló cursos no formales y formación de alto nivel (Guerrero Chaparro, 2016). Esta última contempló la creación de una maestría en gestión pública de TIC, que está disponible para cualquier Institución de Educación Superior (IES) colombiana a través de MINTIC. Además, se realizó el diseño y la oferta por parte de la UNAL de la Especialización en Gobierno Electrónico que lleva a la fecha diez cohortes con 131 egresados. Por otro lado, los cursos no formales fueron cuatro diplomados y diez cursos virtuales, estos últimos se impartieron junto con dos de los cuatro diplomados para apoyar la estrategia de “Gobierno en Línea”. Gracias a estos cursos se certificaron 882 servidores públicos del país. Los dos diplomados restantes apoyaron la implementación y mantenimiento de la función GCIO en el Estado colombiano y certificaron 116 servidores públicos de Bogotá-Región.

Posteriormente, a finales de 2014, se realizó un proceso denominado *deconstrucción de la función GCIO*, el cual consistió en la discusión de los componentes que abarca con actores clave de MINTIC, del Ministerio de Hacienda y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en conjunción con expertos académicos de la UNAL. Los insumos para la deconstrucción fueron los resultados obtenidos en la fase de pre-prospectiva junto con los consensos alcanzados en la construcción colectiva con los CIO del sector público y los elementos del modelo de formación. Como fruto del proceso de deconstrucción, la UNAL entregó al MINTIC un texto preliminar de Decreto con su respectiva documentación. Dos años después el proceso culminó con la expedición del Decreto 415 de 2016.

Por último, en la fase de *pos-prospectiva*, a inicios de 2015, la UNAL apoyó al MINTIC en los primeros pasos para la implementación de la política pública, a través de la simulación de los costos que acarrearía el cambio en la estructura organizacional de las entidades que dirigen el sector del orden nacional para insertar la función GCIO. Dicha simulación se basó en un análisis de cargo, nivel, salarios y formación académica en cada entidad.

El marco conceptual inicial de la función GCIO se basó en un modelo propuesto por la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) (Estevez, Janowski, Marcovecchio y Ojo, 2011), y fue ajustado a las particularidades de Colombia, conforme a las fases descritas. De este modo, gracias a la experiencia de la UNAL en construcción de política pública, se detectó que dicho marco no contaba con los instrumentos detallados, nunca había sido aplicado en un gobierno del tamaño de Colombia, tampoco incluía la concepción de una plataforma estratégica, ni la construcción participativa, ni la previsión de tiempos de implementación. Todos elementos esenciales para el equipo de la UNAL.

## Las principales características de la función GCIO

El Decreto 415 de 2016 se adiciona al Decreto Único Reglamentario del sector de la Función Pública 1083 de 2015, en lo relacionado con la definición de los lineamientos para el fortalecimiento institucional en materia de TIC. Así, la función GCIO que se propuso a Mintic contempló cinco componentes: plataforma estratégica, marco organizacional, mecanismos de articulación, marco legal y estrategia de capacitación que se sintetizan a continuación:

La plataforma estratégica incluyó la misión, visión de largo plazo con hitos para la implementación de la función en el país, objetivos estratégicos y principios rectores de la función CIO. La tabla 14.1 presenta un extracto de los componentes propuestos al Mintic<sup>1</sup>. Los principios fueron fruto del ejercicio participativo, y objeto de múltiples discusiones frente a su importancia, pues sustentaban el accionar de los funcionarios públicos, sus responsabilidades y, esencialmente, la relación con el ciudadano.

**Tabla 14.1** Extracto de la plataforma estratégica de la función CIO sugerida

<b>Misión</b>	“Será un actor fundamental en la planificación estratégica en el contexto de la adopción e implementación de buenas prácticas en la Gestión, Seguridad y Privacidad de TI en los sectores y entidades del Estado.” (p. 92)
<b>Visión</b>	“Colombia contará con una fuerza de trabajo de las TIC que será más flexible y coordinada entre las entidades estatales a partir de la definición de estándares de TI, [y] además, tendrá mecanismos de participación de los ciudadanos que permitan la toma de decisiones y un mejor ejercicio del control social por parte de todos los colombianos.” (p. 91)
<b>Principios</b>	Acceso a la información; transparencia; vocación de servicio público; autonomía; colaboración entre entidades públicas, eficiencia administrativa; generación de valor público; participación.

Fuente: elaboración propia a partir de Sánchez-Torres et al., 2016.

1 El detalle puede ser consultado en Ramírez, Gomez y Roth Deubel (2016) y Sánchez Torres et al. (2016).

Con respecto al marco organizacional de la función CIO, las recomendaciones de política pública incluyeron cuatro elementos. Primero, la necesidad de una posición jerárquica y directiva dentro de las entidades del Estado, vinculada a la máxima autoridad, que garantice al GCIO su efectiva participación en la definición y ejecución de la estrategia de cada organización. Segundo, la integración de la función CIO con los dominios del Marco de Arquitectura Empresarial para la gestión de las TI y su articulación con los cuatro macroprocesos del Estado colombiano. Tercero, la definición de los roles de CIO del sector público como orientadores o ejecutores; los primeros, ubicados en entidades cabeza de sector, como responsables de la definición de los lineamientos y políticas en materia de gestión de la información y de las TIC de su sector<sup>2</sup>; y los segundos, pertenecientes a entidades adscritas o vinculadas al Estado en un determinado sector, responsables de la ejecución de dichos lineamientos y políticas en su respectiva entidad, y siempre alineados con las orientaciones de Mintic y la entidad cabeza de sector. Los tres elementos mencionados quedaron plasmados en el Decreto 415 de 2016, en las secciones que presentan el nivel organizacional, la articulación de políticas y los roles.

Por otro lado, el cuarto elemento, relacionado con la creación de equipos de trabajo idóneos y multidisciplinarios que puedan afrontar las responsabilidades de Planeación y Dirección de TI, Gestión de la información, Gestión TIC, y Seguimiento y Evaluación, así como algunos criterios de formación y experiencia y la necesidad de partidas presupuestales para apoyar su labor, lamentablemente no se vio reflejado en el Decreto.

Los mecanismos de articulación, considerados esenciales en las recomendaciones de la UNAL, respondieron a la visión de un Estado participativo. Para ello, se propusieron espacios tales como redes académicas, comunidades de práctica, de coordinación y gobernanza en los ámbitos nacional, sectorial y territorial. En especial, la UNAL recomendó un espacio para gestionar la participación ciudadana, con un consejo consultivo diferente al de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal o modificar la estructura de esta. El Decreto 415 de 2016 no lo contempló de esta manera aunque señala que las entidades deben “generar espacios de articulación con otros actores institucionales, la academia, el sector privado y la sociedad civil”, lo que a juicio de Ramírez et al., (2016) se queda en letra muerta, a menos que se recurra al poder judicial para obligar al poder ejecutivo a cumplir con lo establecido.

El marco regulatorio incluyó las bases para las modificaciones legales y reglamentarias requeridas para el establecimiento y el mantenimiento de la función CIO del sector público en Colombia. Finalmente, la estrategia de generación de

---

2 Las entidades cabeza de sector tienen bajo su responsabilidad ambos roles: la orientación y ejecución.

capacidades contempló el modelo de formación, los mecanismos de interacción y reconocimiento y la red de IES que pueden apoyar en la construcción de la capacidad nacional (Guerrero Chaparro y Villegas, 2014).

## Relaciones entre actores

El proceso de la formulación de la política de CIO del sector público en Colombia contó con la participación de varios actores, dentro de un escenario de trabajo que involucró al Estado, la academia, organismos internacionales y a la sociedad civil, todos agentes que tuvieron diferentes roles durante el proceso, ya sea como beneficiarios, interventores, veedores y diseñadores de la política. Las intervenciones de estos actores se dieron conforme al proceso metodológico estipulado y según los diferentes momentos de la formulación e implementación.

El Estado inicialmente fue representado por el MinTIC, con la visión y la decisión de afianzar un uso estratégico de las TIC en las entidades estatales, y liderado por el Viceministro de TI. De este modo, ambas entidades fueron interventores de las proposiciones y los avances. Otra intervención importante, de parte del Estado, fue la realizada por los 814 servidores públicos encuestados y los 125 GCIO participantes de los talleres, en diferentes regiones del país, quienes tuvieron dos roles: por un lado, fueron los principales beneficiarios de la política y, por otro, contribuyeron al diseño de esta. En la fase final de implementación se vincularon otros actores del Estado, como el Ministerio de Hacienda y el DAFP, ambas instituciones con un rol de control frente a los cambios y los costos de la función GCIO. Estas últimas intervenciones tuvieron repercusiones tanto de forma como de fondo en la implementación de la política, y se vieron reflejadas, primero, en la duración del proceso, pues el Decreto vio la luz casi dos años después de la entrega de las recomendaciones de la UNAL, y, segundo, en la omisión de los elementos ya mencionados en la sección anterior.

La academia estuvo en cabeza de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia, que conformó un equipo con la participación de profesores y profesionales, en su mayoría egresados<sup>3</sup>, distribuidos en dos grupos de trabajo. El primero estuvo asociado al desarrollo de las capacidades, y el segundo se encargó del diseño de la función del GCIO. Este último equipo estuvo constituido por ocho profesores y diez egresados, responsables del desarrollo de la metodología apropiada para Colombia, a través de la cual se

---

3 El equipo de la UNAL estuvo conformado por estudiantes, administrativos, profesionales y profesores pertenecientes a las facultades de Artes, de Ciencias, de Ciencias Económicas, y de Ciencias Políticas y Sociales, y a la Dirección de Innovación Académica, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) y de Ingeniería de la Sede Bogotá, de la Facultad de Minas de la Sede Medellín y de la Facultad de Administración de la Sede Manizales.

diseñó la propuesta de la función de GCI0, entregada a MINTIC y base del decreto ya mencionado. Estos grupos tuvieron comunicación constante que enriqueció el trabajo de ambos componentes.

Los organismos internacionales estuvieron representados por los dos expertos de la ONU, de donde provino el modelo conceptual y teórico de la función GCI0 y su participación en los diplomados. Por último, también hubo representación de organizaciones de la sociedad civil, de profesionales y empresas del sector TI. La interacción con estos actores de la sociedad civil se dio durante la fase prospectiva, a través de un diálogo abierto y propositivo en el que sus representantes expresaron, entre otros, sus desacuerdos con MINTIC, las preocupaciones frente a la transparencia de las entidades del Estado, y su respaldo a la necesidad de crear espacios de participación ciudadana, principalmente en el nivel municipal y departamental.

En este punto es oportuno mencionar que la interacción con el MINTIC fue un proceso de negociación arduo, desde la concepción del Convenio hasta la deconstrucción de la propuesta del Decreto. En la etapa inicial, merece mención especial el desarrollo del marco metodológico, que inicialmente se esperaba que fuese el propuesto por la ONU, pero que, como se mencionó, fue necesario que el equipo de la UNAL ajustara. Esta situación fue difícil, pues en ocasiones el Estado colombiano valora y remunera la experiencia internacional por encima de la nacional, pese a que en el país existe un capital humano altamente formado y capaz, que puede interactuar de igual a igual con pares internacionales.

## **La incidencia del Decreto en las entidades de gobierno**

La implementación de la política pública se dio con la expedición del Decreto 415 de 2016 con el que el Estado dio lineamientos para la gestión estratégica de las TIC. Para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto, en el año 2020, 902 de 1134 entidades territoriales, han expedido resoluciones con las que ajustan sus estructuras organizacionales para garantizar una posición estratégica para el GCI0 (MINTIC, 2020). Los cargos fueron creados bajo los nombres de Secretario TIC (37), Dirección TIC (21), Asesor TIC (38) y Enlace TIC (806). Con lo anterior, los CIO del sector público colombiano pasan de ser de carácter operativo a ser una oficina asesora que depende directamente del director de la entidad.

Ahora bien, en relación con la verificación de los efectos de la implementación del Decreto, se conocen, además del seguimiento de MINTIC, dos ejercicios adicionales. El primero es la evaluación de impacto de la política de gobierno digital realizada por la OCDE que calificó como “muy adecuada” la creación del CIO nacional, y consideró el Decreto como un avance en la dirección estratégica de las

TIC para el Estado (OCDE, 2017). Y, el segundo es el estudio de Balaguera (2020), quien encuestó a 24 de los 29 GCIO del departamento del Meta y encontró que las 24 entidades modificaron su estructura organizacional conforme a lo establecido en el Decreto, lo que logró una interacción continua con los alcaldes o el gobernador. Sin embargo, solo el 17 % depende directamente de ellos. Además, se evidenció que el 75 % de los GCIO no diseña el PETI y el 71 % no gestiona los recursos financieros TI. De esta manera, el mismo estudio concluye que en un alto porcentaje no se ejecutan proyectos TI indispensables para la articulación con los procesos misionales de las entidades, por lo que no se cumple con lo estipulado en el Decreto 415 de 2016. También Balaguera (2020) observó que los GCIO siguen siendo contratados por órdenes de prestación de servicios, sin formación posgradual, poca experiencia y con baja remuneración aun cuando tienen las mismas responsabilidades. Esta situación es similar a la diagnosticada en 2014.

En este punto, de nuevo irrumpe la brecha entre entidades de orden nacional y regional tanto en talento humano como en recursos financieros. Ello evidencia que la omisión de las recomendaciones de la UNAL, en el Decreto 415 de 2016, de hacer explícita la conformación del equipo que soporte al GCIO con la respectiva garantía financiera para el desarrollo de los proyectos de TI misionales, así como los espacios de articulación e intercambio (comunidades de práctica), han dejado a las regiones en una posición solitaria y a la deriva.

## Lecciones a resaltar de la experiencia

Un proceso de construcción de política pública, como el aquí presentado, requiere una evaluación más amplia para determinar su efectividad. Sin embargo, desde una perspectiva general el proceso de formulación de la política para el establecimiento y mantenimiento de la función GCIO, se puede considerar como un éxito, pues se cumplió a cabalidad con el objeto del Convenio de cooperación entre el MINTIC y la UNAL. De este modo, y como fruto del Convenio, el Estado colombiano cuenta con el diseño institucional necesario para el establecimiento de la función del GCIO que propende por el uso de las TIC para una gestión pública más eficiente, transparente y cercana a los ciudadanos.

Un elemento esencial para el buen funcionamiento del proyecto fue el carácter abierto y participativo de su gestión en la medida en que involucró cerca de mil servidores públicos del territorio nacional en los procesos de formación y en la construcción de la política. Asimismo, la mirada interdisciplinaria de los equipos del MINTIC y de la UNAL facilitó la comprensión de la complejidad del accionar de los GCIO para poder abordarlo de manera integral y generar una propuesta ajustada a las condiciones particulares del país.

De igual modo, la interacción con los beneficiarios también fue un elemento crucial para que la política estuviera cimentada en un diagnóstico más cercano a la realidad. Asimismo, los consensos logrados en los diferentes talleres regionales, aunados a los insumos del *benchmarking* y de las encuestas, constituyeron la base de la propuesta inicial que el equipo de la UNAL llevó a MINTIC. En suma, fue una interacción muy propositiva. Sin embargo, una de las dificultades, derivada de la interacción con los GCIO regionales, fue que se crearon expectativas más allá del alcance de la política, las cuales en algunos momentos no fueron fáciles de aterrizar.

Otro aspecto que es importante resaltar es que la UNAL permitió la entrega de una propuesta política fiel a las premisas tanto de los integrantes del equipo como de la institución. Una de esas premisas propende por la construcción de políticas consecuentes con la realidad nacional, por lo que no se refrendan propuestas preelaboradas, sino que se construyen de manera participativa. En consecuencia, la propuesta de la política tuvo el sello de la UNAL, pues no se limitaba a la creación de un cargo, sino que por el contrario implicaba la transformación del rol del equipo a cargo de las TIC, para que se aprovecharan las ventajas de su uso en la generación de valor público. La propuesta de la UNAL también destacó que dentro del esquema de gobernanza, se necesitaba un espacio para gestionar la participación ciudadana a través de un consejo consultivo. Este puede ser el principal hecho negativo del proceso, pues como ya se señaló, el Decreto no lo contempló en toda su dimensión.

Como todo proceso es susceptible de mejora, algunas recomendaciones, para futuros procesos de acompañamiento o formulación de política pública por parte de la UNAL, son las siguientes: 1) realizar una estimación más ajustada de los tiempos reales que pueden tomar los procesos, pues están mediados por múltiples interacciones e intereses que influyen principalmente en la implementación de las iniciativas, lo que representa un costo de oportunidad. Así, se deben incluir análisis de riesgos más formales dentro de los estudios o acompañamientos a la formulación de política pública que la UNAL acompañe; 2) propender porque el ente promotor de la iniciativa de política establezca las partidas presupuestales necesarias, pues no basta con el diseño institucional, pues el mantener a “costo cero” este tipo de iniciativas, de alguna manera las condena a que queden incompletas y, por ende, a una implementación insuficiente; y 3) desde la perspectiva de la gestión misma del proyecto, vale la pena llevar un registro riguroso de los eventos, tanto positivos como negativos, de manera tal que se puedan consolidar más fácilmente las lecciones aprendidas y se conviertan en insumo para futuros proyectos desarrollados por la UNAL.

Por otro lado, y para concluir, algunas claves que llevaron a buen término el trabajo realizado por la universidad, tuvieron en cuenta lo siguiente: 1) la perspectiva (que también se tiene en la UNAL como institución) de construcción

colectiva bajo la premisa de que la participación de múltiples actores es necesaria y enriquecedora, por lo que, por ejemplo, el proceso metodológico incluyó herramientas de construcción de consenso y una elaboración de la propuesta *bottom up*; 2) la experiencia del grupo a cargo del ejercicio y su capacidad para adaptar y materializar un modelo foráneo, si se quiere teórico, al contexto y particularidades colombianas; y 3) el empoderamiento de los GCIO y los escenarios de redes de trabajo que en su momento permitieron compartir y aprender unos de otros.

## Referencias

- Armijo, M. (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. En *Publicaciones ILPES/CEPAL Series Manual Nro 69 (106)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Balaguera, O. (2020). *Monitoreo de la implementación de la función Chief Information Officer para el sector público en el departamento del Meta*. Bogotá, D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Cardona Madariaga, D., Cortés Sánchez, J. y Ujueta, S. (2015). Gobierno Electrónico en Colombia: marco normativo y evaluación de tres índices estratégicos. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(68), 11-34.
- Chatterjee, D., Richardson, V. y Zmud, R. (2017). Effects of announcements of newly created CIO positions. *MIS Quarterly*, 25(1), 43-70.
- Davis, B. y McDonough, J. (2014). The Evolving Role of the Chief Information Officer (CIO). En M. Wadhwa y A. Harper (Eds.), *Technology, Innovation, and Enterprise Transformation* (pp. 207-232). Dubli: IGI Global. doi: 10.4018/978-1-4666-6473-9.ch010.
- Estevez, E., Janowski, T., Marcovecchio, I. y Ojo, A. (2011). Establishing government chief information officer systems. *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference on Digital Government Innovation in Challenging Times - Dg.o'*, 11, 292. doi: 10.1145/2037556.2037603.
- Evans, K. (2008). The Role of the Federal Government's CIO. *Intergovernmental Solutions Newsletter The Role of the Government Chief Information Officer*, (21), 5-7
- Georghiou, L., Cassingena-Harper, J. y Scapolo, F. (2011). From priority-setting to societal challenges in future-oriented technology analysis. *Futures*, 43(3), 229-231. doi.org/10.1016/j.futures.2010.11.001.
- Gottschalk, P. (2002). The Chief Information Officer: A Study of Managerial Roles in Norway. *Proceedings of the 35th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, (10), 3133-3142.
- Guerrero Chaparro, G. (2016). *Modelo de Formación de líderes TIC para el sector público colombiano. Hacia una visión estratégica de las tecnologías de la*

- información y las comunicaciones en las entidades públicas colombianas. Tomo II. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Guerrero Chaparro, G. y Villegas, M. (2014). Design of a strategy for the development of institutional capacities in the training of ICT leaders in the government of Colombia. *Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance - ICEGOV*, 14, 231–234. doi: 10.1145/2691195.2691268.
- Miles, I. y Keenan, M. (Eds.) (2002). *Practical Guide to Regional Foresight in United Kingdom*. Recuperado de foresight.jrc.ec.europa.eu/documents/eu-r20128en.pdf
- MINTIC. (2020). *Institucionalidad TIC*. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Micrositios/Direccion-de-Promocion-TIC/Institucionalidad-TIC/>
- OCDE. (2017), Evaluación de Impacto del Gobierno Digital en Colombia: Hacia una Nueva Metodología. Paris: OCDE doi: 10.1787/9789264284272-es.
- Ramírez, L., Gomez, J. y Roth, A. (2016). El espíritu de la propuesta de la función CIO del sector público en Colombia. En A. Sánchez-Vargas y J. Sánchez-Torres (Eds.). *La función chief information officer para el sector público en Colombia. Hacia una visión estratégica de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las entidades públicas colombianas*. (pp 101-107). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez-Torres, J., Sánchez-Vargas, A. del P., Aguilar, J., Roth Deubel, A., Gómez Albarello, J., Sánchez-Torres, J. y Mayorga, M. (2016). Principales resultados para la definición de la función CIO del sector público en Colombia. En J. Sánchez-Torres y A. del P. Sánchez-Vargas (Eds.), *La función chief information officer para el sector público en Colombia. Hacia una visión estratégica de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las entidades públicas colombianas* (pp. 75-98). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez-Torres, J., Sánchez-Vargas, A. del P. y Morales-Moreno, L. (2014). CIO alignment: Colombian CEOs perception. En E. Estévez, M. Janssen, y L. Barbosa (Eds.), *Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, (ICEGOV) 2014*, (pp. 452-453). Guimarães: ACM.
- Sánchez-Vargas, A. del P., Sánchez-Torres, J. M. y Bejarano, J. (2014). Colombia's GCIO characterization: Central level. *ACM International Conference Proceeding Series, 2014-Janua*. doi: 10.1145/2691195.2691205.
- Sánchez-Vargas, A. del P. y Sánchez-Torres, J. (2016). Ruta metodológica para la definición de la función CIO del sector público en Colombia. En J. Sánchez-Torres y A. del P. Sánchez-Vargas (Eds.), *La función chief information officer para el sector público en Colombia. Hacia una visión estratégica de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las entidades públicas colombianas* (p. 148). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Sánchez-Vargas, A. del P., Sánchez-Torres, J. y Aguilar Zambrano, J. (2014). Construcción de consensos para la definición de la función GCIO en Colombia. *IV Congreso Internacional de Gestión Tecnológica e Innovación - COGESTEC*. Cartagena.
- Sánchez-Vargas, A. del P., Sánchez-Torres, J. y Sánchez-Vargas, M. (2014). Benchmarking de la implementación del GCIO como ejemplo para el caso Colombiano. *Tercer Congreso Iberoamericano de Investigadores y Docentes de Derecho e Informática - CIIDDI*, 17. Recuperado de [http://ciiddi.org/congreso2014/images/documentos/benchmarking de la implementacin del gcio como ejemplo para el caso colombiano sanchez.pdf](http://ciiddi.org/congreso2014/images/documentos/benchmarking%20de%20la%20implementacion%20del%20gcio%20como%20ejemplo%20para%20el%20caso%20colombiano%20sanchez.pdf)



# Los autores

## **Orlando Acosta Losada**

Químico y biólogo. Magíster en Bioquímica y Doctor de Philosophy in Molecular Virology. Actualmente es coordinador del Grupo de Biología Molecular de Virus e investigador emérito de Minciencias. Sus líneas de investigación son: biología molecular de rotavirus, propiedad intelectual y educación superior.

Correo electrónico: oacostal@unal.edu.co

## **Yazmin Yaneth Agamez Pertuz**

Química y doctora en Ciencias Químicas de la Universidad Nacional de Colombia, con énfasis en combustibles y energía y materiales. Fue inventora en cinco patentes de invención y es miembro del Comité Nacional de Propiedad Intelectual y del Comité de Ética de la Facultad de Ciencias.

Correo electrónico: yyagamezp@unal.edu.co

## **Heliodoro Argüello Arias**

Licenciado en Biología. Magíster en Recursos Naturales, doctor en Farming Systems y especialista en Estudios Latinoamericanos. Actualmente es profesor y ha sido investigador en Sistemas de Producción Agropecuarios Sostenibles por más de 38 años. Fue también cogestor del Doctorado en Agroecología y de Diplomado en Extensión Rural. Es autor de más de 40 artículos científicos.

Correo electrónico: harguelloa@unal.edu.co

## **Luisa Fernanda Cajamarca Loaiza**

Politóloga egresada de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social. Ha participado en procesos municipales de planeación urbana y en la formulación de documentos de recomendación de políticas públicas. Además, ha contribuido en investigaciones cualitativas en las áreas de salud pública y seguridad ciudadana. Es miembro del grupo de investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP).

Correo electrónico: lfcajamarcal@unal.edu.co

## **Germán Albeiro Castaño Duque**

Director del Centro de Pensamiento en Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Colombia, director del Grupo de Trabajo Académico Cultura de la Calidad en la Educación, investigador senior, e investigador principal del proyecto Fortalecimiento Docente del Programa Colombia Científica: Reconstrucción del Tejido Social.

Correo electrónico: gacastanod@unal.edu.co

## **Alejandro Chaparro Giraldo (Q.E.P.D.)**

Ingeniero agrónomo de la Universidad del Tolima, magíster en Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Colombia y doctor en Agronomía de la Universidad de São Paulo. Fue profesor asociado del Departamento de Biología y del Instituto de Genética de la UNAL. Dirigió el Centro de Pensamiento en Propiedad Intelectual. Fundó el Grupo de Ingeniería Genética de Plantas (IGP), desarrolló la primera planta transgénica de maíz *off-patent*, y promovió el análisis de libertad de operación y el uso de dominio público en pro de intereses nacionales.

Enlace a homenaje en la revista *Acta Biológica*: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/actabiol/article/view/92547>

Q.E.P.D. (1958-2020).

## **Diego Arturo Cortes Valencia**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Ciencias Económicas y estudiante del doctorado del mismo Departamento de la UNAL.

Correo electrónico: diacortesva@unal.edu.co

## **Pablo Cristancho Casallas**

Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia enfocado en procesos de educación y salud. Ha ejecutado proyectos de educación inclusiva, innovación educativa, educación para personas con discapacidad cognitiva y educación en salud. Actualmente es investigador auxiliar en la Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud de la Universidad del Rosario.

Correo electrónico: pacristanhoc@unal.edu.co

## **Ernesto Julio Duran Strauch**

Médico, especialista en Pediatría, magíster en Psicología Comunitaria, magíster en Salud Pública, doctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Actualmente es profesor asociado del Departamento de Pediatría de la Facultad de Medicina y coordinador del Observatorio sobre Infancia del Centro de Estudios Sociales, de la Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: ejdurans@unal.edu.co

## **Meike Marylin Estrada Arteaga**

Ingeniera biológica y magíster en Ciencias Agrarias en la línea de Genética y Fito-mejoramiento. Sus trabajos de investigación han sido en Ingeniería Genética de Plantas, Biología Molecular, Derechos de Obtentor y Acceso a Recursos Genéticos. Además, ha participado en diferentes grupos de investigación y en el Centro de Pensamiento de Propiedad Intelectual de la Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: mmestradaa@unal.edu.co

## **Carmen Fonseca Casado**

Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Cuenta con experiencia en el diseño e implementación de metodologías cualitativas y mixtas para la formulación y evaluación de políticas públicas. Actualmente es asesora de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

Correo electrónico: cjfonsecac@gmail.com

## **Mary Ruth García Conde**

Bióloga de la Universidad Nacional de Colombia, magíster y doctora en Ciencias Naturales de la Universidad de Hannover en Alemania. Actualmente es profesora e investigadora del grupo Biología de Organismos Tropicales, del Departamento de Biología de la UNAL.

Correo electrónico: mrgarciaco@unal.edu.co

## **Arturo Samuel Gómez Insuasti**

Profesor asistente de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Amazonía desde el 2019. Es zootecnista, especialista en Docencia Universitaria, magíster Ciencias Agrarias, y doctor en Zootecnia. Actualmente se encuentra finalizando estudios de Ingeniería Ambiental. Es profesor, en pregrado, de Bioestadística y, en posgrado, de Educación para el Desarrollo Sostenible y Problemáticas Amazónicas. Su trabajo investigativo está centrado en la Sostenibilidad Territorial, Hábitat y Ambiente.

Correo electrónico: asgomezi@unal.edu.co

## **Andrés Felipe Gómez Sánchez**

Ingeniero agrónomo y especialista en Gerencia de Proyectos. Actualmente es secretario de Planeación, Obras Públicas y Desarrollo Económico del municipio de Supía (Caldas), fue director del Centro de Investigación, Innovación y Tecnología del Sector Panelero del departamento de Caldas (Bekdau), y ha participado en diferentes procesos con el Centro de Pensamiento en Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Colombia.

## **Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez**

Doctor *cum laude* de la Universidad Autónoma de Barcelona, magíster e historiador. Docente-investigadores en geopolítica, política comparada, comunicación política y conflicto. Líder del grupo de investigación “Comunicación, Educación, TIC y Conflictos Contemporáneos”; cofundador de la revista *Legislación y Prospectiva*; cofundador del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía de la Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: mfguerrero@unal.edu.co

## **Tatiana Herrera Rodríguez**

Socióloga, magíster en Comunicación de FLACSO (Ecuador) y candidata a magíster en Antropología de la Universidad Nacional de Colombia. Con experiencia en investigación en Educación, Género y Antropología de la Salud. Actualmente es investigadora en la Universidad Nacional de Colombia y en la Fundación para las Comunidades Colombianas (FUNCOL).

Correo electrónico: [therrerar@unal.edu.co](mailto:therrerar@unal.edu.co)

## **Fabio Rodrigo Leiva Barón**

Ingeniero Agrícola de la UNAL, magíster en Ingeniería Agrícola y doctor en Ciencias Agrarias de University of Cranfield (Inglaterra). Es profesor titular de la Facultad de Ciencias Agrarias de Universidad Nacional de Colombia, y director del grupo de investigación en Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental y del Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural.

Correo electrónico: [frleivab@unal.edu.co](mailto:frleivab@unal.edu.co)

## **Oscar Andrés Lizarazo Cortés**

Abogado, especialista en Derecho Administrativo, magíster en Derecho y Propiedad Intelectual de Universidad de París-Sud XI (Ahora Saclay) y París I-Panthéon-Sorbonne, y candidato a doctor en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Es profesor asociado de la UNAL, director del Grupo de Investigación PLEBIO, coordinador del posgrado en Derecho Privado (UNAL), integrante de Centro de Pensamiento de Propiedad Intelectual (CPPI), y del Centro de Pensamiento de Medicamentos, y consultor de diversas entidades.

Correo electrónico: [oalizarazoc@unal.edu.co](mailto:oalizarazoc@unal.edu.co)

## **Daniela Méndez Parra**

Polítóloga de la Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en investigación cualitativa en el área de políticas e innovación públicas y consultoría en el ámbito público y privado. Es miembro del grupo de investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP).

Correo electrónico: [dmendezp@unal.edu.co](mailto:dmendezp@unal.edu.co)

## **Luisa María Mendieta Chaparro**

Abogada y candidata a magíster en Biociencias y Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Hace parte de los grupos de investigación Legislación, Recursos Genéticos, Conocimiento Tradicional, PI (PLEBIO) y de la Red de Acceso a Medicamentos (RAM). Actualmente es joven investigadora en el Centro de Pensamiento en Medicamentos, Información y Poder.

Correo electrónico: lmmendietac@unal.edu.co

## **Carlos Miñana Blasco**

Magíster en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional y doctor en Antropología de la Universidad de Barcelona. Es profesor pensionado del Departamento de Antropología de la UNAL (1996-2020), líder de los grupos de investigación Programa RED-UN y Programa Interdisciplinario en Política Educativa. Actualmente es miembro del Centro de Pensamiento en Políticas Públicas en Educación Superior (UNAL).

Correo electrónico: cminanabl@unal.edu.co

## **Natalia Mosquera Pedreros**

Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Administración de la misma universidad y especialista en Políticas Públicas para la Promoción de la Igualdad de CLACSO. Cuenta con experiencia en gestión de proyectos, investigación, gestión pública, participación ciudadana y docencia universitaria. Es miembro del grupo de investigación APPGP desde 2018.

Correo electrónico: nmosquerap@unal.edu.co

## **María Teresa Ochoa Manjarrés**

Profesional investigadora con interés en la comprensión de las relaciones entre la cultura y la naturaleza, como fundamento para pensar e interpretar la relación entre la salud y el ambiente. Desde la perspectiva de salud pública, participó en procesos investigativos que desafiaron el modelo de sociedad existente. Es Investigadora del grupo de investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA- UN).

Correo electrónico: mtochoam@unal.edu.co

## **Carolina Pabón Suárez**

Licenciada en Biología de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, y magíster en Antropología Social de la Universidad Nacional de Colombia. Fue ganadora en dos oportunidades de la Beca Jóvenes Investigadores de Colciencias. Actualmente su campo de investigación es en la transformación de conflictos asociados al acceso, uso y tenencia de la tierra.

Correo electrónico: icpabons@unal.edu.co

## **Carlos Mario Ramírez Guapacha**

Investigador del Centro de Pensamiento en Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Colombia, del Grupo de Trabajo Académico en Cultura de la Calidad en la Educación, y del proyecto Fortalecimiento Docente del Programa Colombia Científica: Reconstrucción del Tejido Social.

Correo electrónico: camramirezgu@unal.edu.co

## **Iván Andrés Ramírez Noy**

Nutricionista dietista de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la misma universidad y candidato a magíster en Educación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Docente adscrito al programa de Maestría en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: iaramirezn@unal.edu.co

## **Nicolás Ramos Lewis**

Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia con experiencia en investigación educativa y docencia de ciencias sociales. Sus intereses investigativos se centran en el estudio de las condiciones de trabajo docente en la ciudad de Bogotá. Actualmente se desempeña como Investigador de la Fundación para las Comunidades Colombianas (FUNCOL).

Correo electrónico: lewis07rcr@gmail.com

## **Antonio José Rengifo Lozano**

Abogado de la Universidad Libre, magíster en Geopolítica y Geografía del Caribe de la Universidad de París III, y doctor de la Universidad de Londres (opción en Derecho Internacional del Mar). Actualmente es profesor de la Universidad Nacional de Colombia, y activista por la defensa de los derechos colectivos de los colombianos al patrimonio cultural sobre el galeón San José.

Correo electrónico: [ajrengifol@unal.edu.co](mailto:ajrengifol@unal.edu.co)

## **Álvaro Rivas Guzmán**

Ingeniero Agrónomo de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Planeación territorial y doctor en Ecología del Paisaje de la Universidad de Goettingen (Alemania). Sus líneas de investigación son en agroecología y desarrollo rural, agricultura multifuncional, sistemas agroalimentarios y desarrollo rural territorial. Cuenta con experiencia en diferentes proyectos de cooperación internacional en materia de desarrollo rural, medio ambiente y agroecología, en Colombia, Honduras y Nicaragua. Actualmente es Profesor Asociado, y pertenece al programa de Doctorado en Agroecología, a la Maestría en Gestión y Desarrollo Rural y al Centro de Pensamiento de Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias (UNAL, Bogotá).

Correo electrónico: [arivasg@unal.edu.co](mailto:arivasg@unal.edu.co)

## **Edna Yadira Rodríguez Abril**

Bióloga y magíster en Ciencias Agrarias (estudios en Genética y Fitomejoramiento). Es integrante del grupo de investigación de Ingeniería Genética de Plantas y del Centro de Pensamiento de Propiedad Intelectual. Cuenta con experiencia en investigación en transformación genética de soya, derechos de obtentor y acceso a recursos genéticos.

Correo electrónico: [erodriguezab@unal.edu.co](mailto:erodriguezab@unal.edu.co)

## **Sandra Liliana Rojas Martínez**

Ingeniera de Sistemas, magíster en Ingeniería de Sistemas y Computación de la Universidad Nacional de Colombia, y en Aprendizaje basado en Problemas en Ingeniería y Ciencias, de la Universidad de Aalborg (Dinamarca). Actualmente es profesora del Departamento de Ingeniería de Sistemas y Computación, e Investigadora del grupo de investigación Ingeniería de la Educación STEM +B.

Correo electrónico: [slrojasm@unal.edu.co](mailto:slrojasm@unal.edu.co)

## **André-Noël Roth Deubel**

Politólogo, magíster en Ciencias Políticas y doctor en Ciencias Económicas y Sociales de la Université de Genève (Suiza). Es profesor titular del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá, y líder del grupo de investigación de Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP). Correo electrónico: anrothd@unal.edu.co

## **Jenny Marcela Sánchez-Torres**

Magíster en Análisis y Gestión de Ciencia y Tecnología, y de Ingeniería de Sistemas, y doctora en Economía y Gestión de la Innovación y Política Tecnológica. Actualmente es consultora, investigadora en Gestión de Ciencia, Tecnología e Innovación y Gestión de TIC, y profesora titular de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: jmsanchezt@unal.edu.co

## **Adriana del Pilar Sánchez-Vargas**

Magíster en Ingeniería Agrícola de la Universidad Nacional de Colombia, y especialista en Docencia Universitaria de la Universidad Militar Nueva Granada. Cuenta con experiencia en sectores como Ciencia, Tecnología e Innovación, TIC, Agropecuario, en ejercicios de construcción de política pública y promoción e internacionalización de la investigación. Actualmente es consultora e investigadora independiente. Correo electrónico: adrsanchezv@gmail.com

## **Gonzalo Téllez Iregui**

Médico Veterinario, especialista en Administración Pública, magíster en Dirección Universitaria, y doctor en Estudios Políticos. Es profesor asociado de la UNAL de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia, líder del Grupo de Investigación en Gestión de Empresas Pecuarias, director e investigador de múltiples proyectos. Correo electrónico: gtellezi@unal.edu.co

## **María Cristina Torrado Pacheco**

Psicóloga de la Universidad Nacional de Colombia, magíster (Diplôme d'Etudes Avancées) en Ciencias de la Educación de la Universidad de París, y magíster en Psicología de la Universidad del Valle. Actualmente es profesora del Departamento de Psicología de la Universidad Nacional de Colombia y líder del Observatorio sobre Infancia. Su trabajo investigativo se ha concentrado en los derechos de la primera infancia.

Correo electrónico: mctorradop@unal.edu.co

## **Francisco Javier Valencia Duque**

Doctor en Ingeniería, Industria y Organizaciones. Es profesor asociado del Departamento de Informática y Computación de la Universidad Nacional de Colombia, autor de cuatro libros y diversos artículos sobre temas de gobierno, gestión, control, riesgos y auditoría en tecnologías de la información. Cuenta con certificaciones internacionales CISA, CRISC, COBIT Foundations, ITIL.

Correo electrónico: fjvalenciad@unal.edu.co

## **León Darío Vélez Vargas**

Ingeniero agrónomo, especialista en Agroecología, magíster y doctor en Fisiología y Producción de Cultivos. Es profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín. Su trabajo se ha enfocado en el uso de la tierra rural, y en el reconocimiento y evaluación de sistemas de producción a escala de parcela, finca y territorio.

Correo electrónico: ldvelez@unal.edu.co

## **Juan Antonio Zornoza Bonilla**

Abogado, magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes y doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Es profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, director del Departamento de Ciencia Política, del Laboratorio de Ciencias Sociales y Económicas, y del Grupo de Investigación en Gestión y Políticas Públicas Territoriales de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín.

Correo electrónico: jazornozab@unal.edu.co

# Índice temático

## A

academia 15, 20-22, 26, 28-30, 32-36, 47, 52-53, 60-61, 68, 70-72, 83, 87, 89-90, 118, 121-122, 124-125, 134, 142, 145, 152, 154, 189-190, 194, 209, 252-253

adolescencia 8, 21, 114-116, 120, 122-126, 144, 152

agua 22, 45, 57, 71-75

aire 72-73

alimentación 21, 39, 71, 79, 85, 88-89, 91, 147, 175, 199, 213

Amazonía 21, 44, 75, 94-96, 100, 102-104, 106-109

ambiente 21, 39, 44-45, 47-48, 54, 56, 59-62, 70, 75-79, 99-100, 104-105, 108, 151, 226, 242

antropología 22, 63-64, 108, 158, 160-161, 163, 167, 240

articulación intersectorial 88, 143, 150

asentamiento 106, 148, 226

atención al cuidador 135-136

atención primaria social 142-146, 148, 150, 152, 155

auditoría 22, 204-214

continua 22, 120, 180, 204-215, 255

corriente 123

concomitante 134, 204-207, 209-210, 212, 215

autocuidado 143, 150

## B

basura(s) 74, 100

bienestar 21, 34, 46-50, 53-54, 63, 88, 95-96, 104-105, 121-123, 126, 143-146, 149-151, 154, 175, 183

integral de la familia 143, 150

biodiversidad 45-46, 48, 54, 62, 72-74, 79, 99-100, 106, 178, 190, 194, 198

biología 189

biotecnología 189-190, 194, 198

*Black Swan* (Cisne negro) 227

## C

cabildo ciudadano 22, 128, 130-132, 134-135, 137-138

cambio climático 44, 60-61, 63-65, 68-70, 72, 79, 104-105, 107, 197

capacidad de decisión 135-136

Centros de pensamiento 78, 173

- Chief Information Officer* 22, 246, 248, 257-258
- ciencia 18, 20, 22-23, 33, 37, 47, 52, 54, 58-59, 63-64, 125-126, 139, 148, 175, 179-180, 183, 189, 191, 194, 197, 199, 220, 227, 249
- ciudadanía 28, 30, 38, 76, 130, 136, 138, 153, 170, 225
- Colombia 19-23, 28-29, 34, 37-38, 43, 46, 51-52, 58-60, 62-65, 70, 72, 74-80, 83-85, 90-91, 95, 100, 103, 107-109, 114-117, 121-122, 124-126, 128-130, 132-135, 137, 139, 143, 146-147, 149, 154, 159, 163, 170, 172-174, 176, 183-184, 189-190, 195-198, 201, 205-206, 212-213, 215, 218-221, 224-227, 230, 235-243, 248, 251-253, 257-259
- colonialismo 220-224, 229-230, 239-241
- colonizador 95
- comunidad 21, 28, 35, 50, 59, 61, 71, 87-88, 99, 107, 145-146, 149-150, 152, 165, 168, 196, 201, 207, 235, 238-239
- étnica(s) 59-60, 165, 182
- contraloría 44-45, 62, 175, 205-207, 210, 212-214
- control 22, 45, 51, 71-72, 78, 105, 176, 204-207, 209-215, 226, 233, 237, 243, 251, 253
- en línea 205, 212, 214, 250
- fiscal 22, 204-207, 209-211, 213-215
- controversias internacionales 230, 235, 240
- D**
- departamento de Caldas 22, 142-146, 148-152, 155
- derecho 22, 28, 31, 76, 78, 80, 85, 88-89, 91, 102, 123, 132-136, 185, 194, 198-201, 214, 219-221, 225-226, 229, 234-239, 241, 259
- derecho a la salud 135-136
- derechos 21, 28-29, 31, 34, 46, 52-53, 63, 76-79, 102, 104, 107, 115-118, 121-124, 136, 151, 154, 161-162, 165, 168, 194-196, 198-201, 236-237, 239-240, 247
- de los niños 49, 117-118
- desarrollo 15-16, 19-22, 28-29, 31, 37-38, 44, 46-54, 56-61, 63-64, 70-72, 75-80, 85-88, 90, 94, 96-97, 99-100, 102-109, 117, 120-123, 126, 130-131, 134-135, 138, 143-152, 154, 159, 164, 172-184, 189-190, 194-197, 199-201, 210, 212-214, 219-220, 226-227, 234, 240, 242, 248, 250, 253-255
- desforestación 43-45, 52, 71-72, 74, 77-78, 99, 100
- desplazados 101, 148
- dimensión 50, 52, 54, 58, 147-148, 167, 256
- ambiental 21, 42-64, 69-71, 75, 77-80, 96, 100, 102, 106, 108, 143-144, 148, 176, 178, 226, 242
- económica 28, 48, 51, 53, 55, 76-77, 79, 96-97, 101, 108, 148, 170, 177, 197

poblacional 74, 77, 95, 97, 105-107, 143, 147, 162, 167-168

sociocultural 48, 99, 148, 151, 226

discapacidad 144, 148, 162-165, 168

cognitiva 22-23, 37, 125

física 101, 162, 164, 168

diversidad 17, 34, 52, 54, 57, 75-77, 87, 105-106, 120, 135, 151, 160-164, 166-168, 179, 222-223

**E**

economía 15, 27, 33, 50-51, 53, 62, 72, 96-97, 100, 108, 132, 148, 183, 197

educación 22, 46-47, 49-51, 53, 55-60, 62, 64, 70, 78, 107-108, 118, 120, 124, 126, 144, 146-148, 158-165, 167-170, 175, 197-198, 227, 229, 232, 234, 238, 242-243, 250

inclusiva 22, 46, 103, 138, 158-163, 165, 167-170

energía 47, 50, 71, 74, 79, 190, 208

especialización 16, 32, 178, 250

estado 19, 28-32, 38, 44-45, 47, 49-51, 56, 61, 71, 88-90, 97, 100, 108-109, 118, 121-124, 148, 152, 154, 159, 162, 168, 170, 174-176, 179, 194, 214, 221, 224-229, 231-232, 234-236, 238-242, 247-255

etnoeducación 57, 60

eutanasia 22, 128-136, 139

explotación 28, 44-45, 74, 77, 100, 229

extractivismo 28, 70, 96

**F**

fase 119, 131, 133, 135, 174, 180, 249-250, 253-254

pre-prospectiva 249-250

pos-prospectiva 249-250

prospectiva 36, 91, 249-250, 254

fitomejoramiento 198-200

formación 15-16, 18, 28, 49, 58-59, 70-71, 77, 86-88, 115, 120, 130, 132-133, 163, 175, 190, 194, 199-200, 214, 227, 250, 252-253, 255, 257

fragata Nuestra Señora de las Mercedes 220-221, 227-228, 230-231, 233-234, 239, 242

**G**

galeón San José 22, 220-221, 230, 235-240

gobierno 18, 20, 28-29, 37-38, 44, 61-62, 64, 90, 102, 120, 124, 142, 145, 154, 173, 176, 182-183, 194, 199, 207, 214, 226, 228, 231, 237, 243, 247-251, 254, 257-258

**I**

infancia 21, 50, 114-118, 120-126, 144, 152, 189

información para la acción 151

ingeniería 18, 23, 58-59, 63-64, 175, 189-190, 253

agrícola 28, 43, 53, 73-74, 97-98, 100-101, 106-108, 190, 200

institución 20, 36, 49, 88, 117, 162, 168, 223, 250, 256

interdisciplinariedad 54

intereses 17, 27, 29-31, 34-37, 72,  
76, 78, 84, 117, 124, 130, 168,  
176, 182-183, 191, 194, 199,  
226, 236, 256

## L

Latinoamérica 27, 34, 46, 53, 178,  
198

Leticia 97, 99-101, 108

ley 28, 30-32, 60, 75, 78-79, 88-89,  
123, 133-134, 144, 147, 151,  
154, 177, 179-180, 182, 194,  
197-198, 206, 214, 235

## m

marco normativo 133, 146, 165,  
193-195, 201, 257

mesas de trabajo 22, 149, 159, 164-  
165, 167, 193

movilización 31, 34, 121-122, 147,  
168, 223-224

## n

narcotráfico 56, 61

naufragio histórico 227, 236, 240

niñas, niños y adolescentes 22, 49,  
117-124, 126, 128-129, 133,  
139, 147, 168

niñez 115-118, 121, 123

nutrición 84

## O

observatorio 82, 84, 86-90, 115-  
123, 125, 146, 150, 152, 180

otredad 160-161

## P

participación 16, 21-22, 27-28,

33-35, 44, 47, 57, 59, 71, 76-78,  
84-90, 102, 104-105, 119-120,  
122-124, 129-130, 132, 134-135,  
137-139, 143-146, 149-150, 152,  
154, 161, 163, 166-167, 174,  
177, 180, 190, 194, 196, 199-  
200, 248, 251-254, 256-257

comunitaria 85-86, 89-90, 143-  
144, 146, 149-150

individual 21, 49, 121, 143-144,  
150-151, 154

patrimonio 22, 106-107, 218, 220-  
230, 232, 234-241, 243

arqueológico 227, 230, 232, 234,  
236, 242

cultural 22, 28, 43, 46, 48-49,  
52-57, 60, 63, 77, 102, 105-  
107, 161, 170, 218, 220-227,  
229-230, 232-243

nacional 19-21, 23, 28, 38, 44-  
45, 48, 51, 53, 57-58, 60, 62-  
65, 70, 75-76, 78-80, 83-91,  
97, 100, 104, 107-108, 115-  
126, 129, 133-135, 137, 139,  
142-150, 154, 159, 163, 170,  
173, 175, 177, 179, 182-184,  
189-191, 195-199, 201, 205-  
206, 208, 210, 212-215, 219,  
225-227, 232-234, 236-237,  
242-243, 248-250, 252-258

subacuático 22, 218, 220-221,  
226-227, 229-230, 234-235,  
237-241, 243

pensamiento 42, 47, 53-58, 60-64,  
78, 138, 143, 149, 172-174, 190,  
193, 195, 197, 237

colectivo 31, 46, 49, 56, 60, 62,  
90, 149, 236

- individual 21, 49, 121, 143-144, 150-151, 154
- planificación 21, 33, 44, 48, 55, 64, 84, 100, 107-108, 149, 153, 170, 177, 179-180, 183, 226, 251, 257
- población 48, 51-53, 95-97, 100-109, 115, 125-126, 137, 143-145, 147-148, 151-154, 160-162, 167-168
- diferencial 99, 151, 160, 162, 168, 182
- LGBTI 162-163, 170
- ROM 162
- vulnerable 95, 97, 100, 103
- Policy* 15-20, 23, 38, 116, 139, 155, 170, 184, 201-202
- analysis* 16, 19, 155, 170, 257
- process* 16, 18, 23, 208
- sciences* 15-18, 20, 23, 63, 70, 80, 202, 215, 257
- política pública 18-19, 21-23, 26, 28-38, 42, 57-61, 63-65, 77, 84-90, 106, 115-120, 122, 124-126, 128-129, 131-134, 136, 138-139, 142-146, 148-154, 159-163, 167-168, 172-174, 177, 182, 194-195, 197, 218, 220-221, 223, 225-227, 230, 234-235, 237-241, 246, 248-252, 254-256
- propiedad intelectual 22, 188, 190-191, 193-201
- público 18, 20-22, 28-32, 34-37, 51, 76, 107, 129-134, 145, 160, 176, 182, 191, 193, 195-197, 201, 215, 226, 246-254, 256-258
- reciclaje 43, 100
- rural 22, 96-97, 102-103, 105, 107-109, 170, 172-180, 182-184, 199
- ## S
- seguridad 51, 82, 84-86, 88, 90-91, 102, 104, 107, 132, 136-137, 144, 147-148, 154-155, 174, 176, 178, 198, 200, 212-213, 251
- alimentaria 21, 46, 51, 57, 82-91, 104, 174, 176, 178, 200
- social 15, 18, 27-29, 31-37, 45-51, 54-55, 57, 61, 63, 71-72, 76-79, 84-90, 97, 99, 101, 104-107, 117, 119-122, 126, 130-134, 136-137, 142-155, 161-162, 170, 175-176, 179, 181-182, 190, 194, 197, 237, 242-243, 251
- servicios públicos 97, 105, 182, 251
- sistema 45-49, 59, 73, 75, 85, 88-89, 91, 99, 118, 123, 125, 135-137, 144, 147, 151, 153-155, 160-168, 175, 179-180, 191, 196, 199, 206, 214-215, 226, 235
- agroalimentario 175, 199
- de cuidados paliativos 135-136
- educativo distrital 161, 166-168
- soberanía alimentaria 85-86, 88, 90-91
- sociedad 19-21, 28-32, 34-35, 37, 43, 46-50, 54-55, 58-59, 62, 70, 75-76, 79-80, 90, 97, 103, 115, 118, 121, 123-124, 130, 135, 138, 142, 145, 148, 150-151, 154, 173, 177, 183, 194, 196,

## R

198, 224, 226, 233, 236, 243,  
252-254

sociedad civil 28, 30, 34, 75-76,  
90, 118, 121, 123-124, 135, 142,  
145, 150, 177, 252-254

sostenibilidad 21, 42, 44-64, 72,  
78, 96, 99, 102, 104, 106-108,  
151, 226

sustentabilidad 43, 48, 50, 61

## T

tecnología 47, 54-55, 58-59, 63-64,  
139, 148, 175, 179-180, 183,  
191, 193-194, 196-199, 201,  
207, 220, 249

Tecnologías de la Información y la  
Comunicación (TIC) 205, 247

territorio 31, 45, 53, 56, 59-60, 63,  
70, 75, 77, 89, 96-97, 101-103,  
105-108, 144-145, 147-149,  
152-153, 175-179, 184, 228,  
232, 238, 255

*Think tanks* 33, 173, 184

tierra 48, 52, 69-75, 96-97, 104,  
174, 176-178

trabajo infantil 116-121

transdisciplinariedad 54

## U

universidad 19-21, 23, 38, 63-65,  
71, 77-78, 80, 83-84, 86-87,  
90-91, 100, 108-109, 115-117,  
119-120, 123-126, 129, 133-135,  
137, 139, 143, 146, 149, 159,  
163, 170, 173, 175, 179, 184,  
189-190, 195-201, 205-206,  
212-213, 215, 223-224, 237,  
248, 251, 253, 256-258

urbanización 95, 103-104, 109

urbano 21, 72-73, 94-97, 99, 101-  
108, 174, 177

## V

valor público 247-249, 251, 256

violencia 44, 46, 53, 61, 72, 101,  
109, 176



Este libro forma parte de la Colección Escuela de Pensamiento. Se terminó de editar en enero de 2023 en la Editorial Universidad Nacional de Colombia.



En las últimas décadas, el proceso de construcción de las políticas públicas se ha transformado. Inicialmente concentrado en el Estado, este se abrió progresivamente a la participación de otros actores sociales a medida que las exigencias de democratización se hicieron más insistentes, y fue necesario establecer nuevas modalidades de gobernanza colaborativa. En esta obra, el lector encontrará, en una primera parte, reflexiones sobre el desarrollo del estudio de las políticas públicas en relación con el papel de la experticia y la importancia del rol de la academia en la incidencia de estos procesos colaborativos. En la segunda parte, el libro presenta, de manera reflexiva, trece experiencias de participación en procesos de construcción de políticas públicas para Colombia en donde la Universidad Nacional fue protagonista. Los temas abordados se han distribuido en tres ejes problemáticos: Ambiente, hábitat y alimentación; Salud, políticas sociales y paz; y Derecho y gestión pública.